

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN
Departamento de Historia de la Comunicación Social



**LA CUESTIÓN TERRITORIAL EN LA HISTORIA DEL
SOCIALISMO ESPAÑOL: DEBATE TEÓRICO Y
ESTRATEGIAS POLÍTICAS (1879-2011)**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR**

Victorino López Iglesias

Bajo la dirección del doctor

Joaquín Sotelo González

Madrid, 2013

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN

DEPARTAMENTO DE HISTORIA DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL



TESIS DOCTORAL

La cuestión territorial en la historia del socialismo español: debate teórico y estrategias políticas (1879-2011)

PRESENTADA POR

Victorino López Iglesias

DIRIGIDA POR

Prof. Dr. Joaquín Sotelo González

Madrid, 2011

-----ÍNDICE-----

I-INTRODUCCIÓN.....	6
I.1-El estado de la cuestión.....	6
I.2-Hipótesis de la investigación.....	11
I.3-Objetivos.....	17
I.4-Metodología.....	20
I.5-Prólogo.....	24
 II-UN SIGLO EVOLUCIONANDO EN LA DEFINICIÓN DE UN MODELO TERRITORIAL (1879-1974).....	 30
II.1-Primeros pasos en el debate territorial (1879-1909).....	30
II.1.1-La fundación del PSOE: la inexistencia de un modelo territorial.....	30
II.1.2-El PSOE se plantea una alianza electoral con los partidos republicanos.....	41
II.1.3-El PSOE formaliza el pacto con los republicanos.....	47
II.2-El debate territorial entre el pacto con los republicanos y el pacto de San Sebastián (1909-1930).....	52
II.2.1- La Conjunción republicana-socialista: una década de colaboración (1909- 1919).....	52
II.2.2-La cuestión nacional catalana en el debate interno socialista.....	58
II.2.3-Los años veinte: la dictadura de Primo de Rivera difumina el debate territorial socialista.....	68

II.2.3.1-El PSOE sufre las consecuencias de la escisión comunista de sus filas.....	68
II.2.3.2-La Dictadura de Primo de Rivera: el PSOE minimiza su debate territorial.....	71
II.2.3.3-La actitud del PSOE en el Pacto de San Sebastián y en la sublevación de Jaca.....	75
II.3-El Estado integral de la Segunda República y su descomposición en la Guerra Civil Española (1931-1939).....	78
II.3.1-La proclamación de la Segunda República: los socialistas en el Gobierno provisional.....	78
II.3.2-La Constitución de 1931: el Estado integral.....	82
II.3.3-El Estatuto de Cataluña: la actitud socialista ante las reivindicaciones catalanistas.....	91
II.3.4-El Estatuto Vasco: el PSOE cambia de actitud ante la autonomía vasca.....	103
II.3.5.-Los proyectos estatutarios de Galicia, Valencia, Andalucía, Castilla y Canarias.....	107
II.3.6.-El PSOE, tras dos años de gobierno, pasa a la oposición.....	110
II.3.7-El PSOE y la revolución de octubre de 1934.....	113
II.3.8-El Frente Popular: el PSOE reedita la coalición con los republicanos.....	116
II.3.9-La Guerra Civil Española (1936-1939): la desmembración del Estado integral.....	118
II.4-El PSOE en el exilio. La búsqueda de una nueva identidad política (1939- 1975).....	127

II.4.1-La situación orgánica del PSOE a la conclusión de la Guerra Civil Española.....	127
II.4.2-Primeros movimientos del PSOE en la oposición al franquismo.....	131
II.4.3-Indalecio Prieto busca un acuerdo con los monárquicos.....	136
II.4.4-La cuestión catalana y vasca en el discurso socialista del exilio.....	141
II.4.5-El PSOE, en la recta final del franquismo.....	145
III-FELIPE GONZÁLEZ, UNA VISIÓN AUTONOMISTA EN LA ARTICULACIÓN DEL MODELO DE ESTADO (1974-1997).....	149
III.1-El Congreso de Suresnes: Felipe González toma las riendas del partido.....	149
III.2-Primeros pasos de la nueva dirección socialista.....	154
III.3-La legalización del PSOE. Primeras elecciones y primeros trabajos constituyentes en las jornadas de Sigüenza.....	162
III.4-La aportación socialista a la Constitución de 1978.....	168
III.5-El modelo territorial de la Constitución de 1978.....	178
III.6-El PSOE, protagonista en la construcción del Estado de las Autonomías.....	187
III.6.1-La construcción del Estado Autonómico.....	187
III.6.1.1-El Estatuto de Cataluña.....	191
III.6.1.2-El Estatuto de Guernica.....	194
III.6.1.3-El Estatuto de Galicia.....	197
III.6.1.4-El Estatuto de Andalucía.....	200
III.6.1.5-El Estatuto de Navarra.....	204

III.6.1.6-El Estatuto de Canarias.....	206
III.6.1.7-La extensión de los Estatutos de Autonomía. Los acuerdos autonómicos de 1981.	208
III.6.1.8-El Informe Enterría, la LOFCA y la LOAPA: tres puntos de encuentro entre el Gobierno de UCD y el PSOE.....	212
III.7-España apuesta por el cambio.....	217
III.8-Los Gobiernos de Felipe González: el desarrollo de la España de las Autonomías.....	229
III.9.-La política municipal durante el mandato socialista.....	240
III.10-Los acuerdos autonómicos de 1992.....	243
III.11-La etapa final de Felipe González: el agotamiento de un proyecto político.....	249
III.12-La sucesión de Felipe González: Joaquín Almunia, Secretario General del PSOE (1997-2000).....	261
IV-JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO Y LA ARTICULACIÓN DE LA ESPAÑA PLURAL (2000-2011).....	273
IV.1-El XXXV Congreso Federal del PSOE.....	273
IV.2.José Luis Rodríguez Zapatero, líder de la oposición. La construcción de un nuevo proyecto político (julio 2000-marzo 2004).....	279
IV.3-La Declaración de Santillana del Mar: un punto de inflexión en la política autonómica del PSOE (agosto 2003).....	285
IV.4-El triunfo electoral del PSOE en las elecciones generales del 14 de marzo de 2004.....	291
IV.5-Zapatero presidente: un slogan electoral convertido en realidad política (marzo 2004-noviembre 2011).....	295
IV.5.1-El XXXVI Congreso Federal del PSOE.....	295

IV.5.2-La celebración de la Primera Conferencia de Presidentes Autonómicos (abril de 2004).....	302
IV.5.3-La reunión del Castillo de Sigüenza, una voz crítica a la política autonómica del nuevo Gobierno.....	306
IV.5.4-El rechazo al Plan Ibarretxe. El fallido Pacto de Loyola. La reforma estatutaria del PSE-PSOE.....	309
IV.5.5-Las reformas constitucionales: la reforma del Senado.....	314
IV.5.6-La reforma de los Estatutos de Autonomía.....	329
IV.5.6.1-La reforma del Estatuto de Cataluña.....	343
IV.5.6.1.1-El proceso de tramitación del Estatuto.....	343
IV.5.6.1.2-La sentencia del Tribunal Constitucional.....	357
IV.5.6.2-La reforma del Estatuto de Andalucía.....	367
IV.5.6.3- La reforma de los Estatutos de Aragón, Baleares, Comunidad Valenciana, Castilla y León y Extremadura.....	371
IV.5.7-El nuevo Pacto de Financiación Autonómica.....	377
IV.5.8-El segundo mandato de Zapatero: tiempo de afirmación en la política autonómica.....	389
IV.5.8.1-El éxito electoral como preludio de la crisis económica.....	389
IV.5.8.2-El adiós de Zapatero, el final de un ciclo.....	394
V-CONCLUSIONES.....	414
VI-REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	419
VII-ANEXO: Entrevistas personales a líderes políticos.....	442

I-INTRODUCCIÓN

I.1-EL ESTADO DE LA CUESTIÓN.

La cuestión territorial a lo largo de toda la Historia del socialismo español no se ha tratado específicamente en ningún libro, tesis o trabajo de investigación. Existen muchos trabajos que han abordado parcialmente la materia, que están presentes en la bibliografía de esta tesis doctoral, pero no se han centrado en analizar la evolución del modelo territorial desde el origen del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en 1879 hasta el final de la Presidencia del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero.

La originalidad de la tesis doctoral se centra en estudiar la evolución del modelo territorial desde el prisma de un partido político que ha sido testigo y protagonista de la vida política española de los últimos 130 años. Ésta se mezcla en una simbiosis con la singularidad del actual modelo territorial español. La España de las Autonomías es una fórmula a medio camino entre el Estado unitario y centralista, nacido en el siglo XIX con la distribución provincial de Javier de Burgos, y el Estado federal por el que ha apostado históricamente el PSOE. Esta es la principal aportación de la tesis doctoral: analizar territorialmente España desde la Restauración monárquica hasta nuestros días, desde el punto de vista del PSOE, un partido centenario que ha aportado al debate político su propio modelo territorial.

En los inicios del PSOE no había una conciencia de reflexión sobre el modelo territorial ya que los socialistas, en su origen, renegaban del Estado burgués, de todas sus leyes y de sus modelos de organización, incluidos los que tenían que ver con la organización territorial del Estado.

No obstante, hay libros y artículos de revistas especializadas que hacen un análisis muy pormenorizado de todas las acciones políticas que promovieron los socialistas en los primeros años de trayectoria. En este sentido, el libro de Antonio Elorza y Michel Ralle, *La formación del PSOE*, Ed. Crítica, Barcelona, 1989, nos ilustra con toda la información sobre los primeros congresos del PSOE, en los que apenas se cita la cuestión territorial. En la misma línea va el libro de Santiago Castillo, *Historia del socialismo español, Volumen I (1870-1909)*, Conjunto Editorial S.A, Barcelona, 1989, con una información muy pormenorizada de los primeros pasos del PSOE y de su sindicato hermano, la UGT. Igualmente el libro de Santos Juliá, *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, 1996, se encarga de desvelar las primeras señas de identidad del socialismo español, su

vocación internacionalista y su rechazo a participar en las instituciones del Estado burgués y la mecánica política de la España de la Restauración.

En los mismos parámetros de investigación se mueve el libro de Víctor Manuel Arbeloa, *Orígenes del Partido Socialista Obrero Español, 1873-1880*, Ed. Zero, Madrid, 1972, en el que se estudia las relaciones de los miembros fundadores del PSOE y aquellas ideas que les impulsaron a crear el partido para defender los intereses de clase de los trabajadores. Una visión más panorámica es la que nos ofrece Richard Gillespie en su obra, *Historia del Partido Socialista Obrero Español*, Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1991, en la que se encuentran las primeras resoluciones de los congresos federales del PSOE, en las que confirmamos la inexistencia de un debate territorial en las ideas de los primeros socialistas.

De los primeros años del PSOE y de su evolución organizativa e ideológica es fundamental el libro de Juan José Morato, *El Partido Socialista*, Ed. Mario Ayuso, Madrid, 1976, en el que se aborda la implantación del partido en las zonas industrializadas de Madrid, Asturias y País Vasco y también el primer debate ideológico, sobre todo en materia económica y social. En este sentido también es muy interesante la aportación de Enrique Mesa García, con su tesis doctoral titulada “*Los orígenes del PSOE: Mercancía, positivismo y socialdemocracia 1879-1891*”, Facultad de Filosofía, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1997.

Todas ellas son aportaciones parciales que no abordan el objeto de nuestra tesis doctoral de una manera directa, no se centran en el estudio de la cuestión territorial abordada en los programas políticos y en los congresos federales de la primera época de historia del PSOE. La principal aportación de esta tesis doctoral en el período comprendido entre 1879 y 1909 es describir el proceso de gestación ideológica que vivió el partido desde la negación del Estado burgués, de sus instituciones, de la negación de la propia existencia de las naciones como expresión de la soberanía popular hasta la aceptación de un pacto con partidos burgueses y republicanos. Se pasó de negar el Estado a luchar por un Estado republicano, en el que los trabajadores de toda clase pudieran transformar su realidad cotidiana. Todo ello llevaba implícito ocuparse del modo en el que el propio Estado se relaciona con sus territorios, y es, en ese momento, cuando nacen los primeros debates sobre la naturaleza de un Estado centralista y unitario y la conveniencia de apostar por un Estado republicano y federal, en el que se vieran representados aquellos territorios con presencia de un nacionalismo emergente.

El segundo gran momento de la investigación de la tesis doctoral es el análisis del pacto del PSOE con los partidos republicanos, una coalición electoral bautizada con el nombre de “*Conjunción*

republicano-socialista”, un período de colaboración que dura 10 años (1909-1919), en el que los socialistas aceptan las reglas del juego democrático y consiguen acceder al Parlamento nacional. En esta época el PSOE vivirá un período de gran debate político con su federación catalana, en un momento en el que el nacionalismo catalán reclamaba una mayor autonomía política.

Para estudiar este período, además de las obras citadas de Richard Gillespie y de Santos Juliá, es muy interesante la aportación de Josep Termes, *Historia del Socialismo Español, Volumen II (1909-1931)*. Conjunto Editorial S.A, Barcelona, 1989. Es un libro que analiza la política socialista, no sólo durante el período de la Conjunción, sino también a lo largo de la Dictadura de Primo de Rivera, en la que quedó anulado todo debate territorial.

Los estudios, artículos de revistas, periódicos y libros que estudian el modelo territorial aumentan significativamente en la Segunda República. Uno de los ejes vertebradores de este período fue la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía: el catalán, el vasco, cuando empezó la Guerra Civil y el gallego, que quedó paralizado por estallido del conflicto bélico.

Especialmente significativa es la bibliografía que trata del Estatuto de Cataluña, su tramitación, su debate, su aprobación y las consecuencias políticas que de todo ello se derivaron. Una de las obras de referencia es el tercer volumen de la Historia del Partido Socialista dirigida por Manuel Tuñón de Lara. Se trata de la obra escrita por Santos Juliá, *Historia del Socialismo Español*”, Volumen III (1931-39), Conjunto Editorial S.A, Barcelona, 1989. Otra obra imprescindible para conocer el modelo territorial de todo el período republicano es el libro de Julio Gil Pecharromán, *La Segunda República*, Biblioteca de Historia, Historia 16, Madrid, 1997.

Para conocer específicamente el Estatuto vasco es muy interesante el estudio llevado a cabo por Ricardo Miralles en la obra, *El socialismo vasco durante la II República*, Bilbao, 1988 y para ver una visión panorámica de la cuestión territorial en la Segunda República es imprescindible las memorias de Manuel Azaña, incluidas en sus *Obras completas. Volumen III*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2007. En otro sentido, pero también muy interesante es la propuesta territorial que aporta José Ortega y Gasset en su libro *La redención de las provincias*, Ed. Alianza, Madrid, 1973.

En plena Guerra Civil los Estatutos de Autonomía seguían siendo importantes. El catalán se desarrolló en unas precarias condiciones debido a la descoordinación entre el Gobierno central y el de la Generalitat, a las que se sumaban las trágicas consecuencias del conflicto bélico. El Estatuto vasco, por su parte, fue la moneda de cambio que exigió el PNV para implicarse activamente en el bando

republicano a lo largo de la Guerra Civil. Su vigencia estuvo garantizada hasta la ocupación del País Vasco por las tropas franquistas.

En este sentido es importante el análisis de los acontecimientos políticos que sucedieron en la Guerra Civil desde el prisma del que fuera el primer presidente del Gobierno del PSOE en pleno conflicto bélico. Se trata de Francisco Largo Caballero, que nos hace un particular resumen desde su obra, *Mis recuerdos*, Ed. Alianza, México, 1954.

Igualmente, no existe ningún trabajo específico de lo que opinó el exilio de la cuestión territorial. No hay ningún libro que recoja todas las aportaciones que se hicieron desde México, Londres, Toulouse o desde el propio “*exilio interior*”. No obstante hay aportaciones muy interesantes como las que nos propone José María del Valle, en *Las instituciones de la República Española en el exilio*, Ed. Ruedo Ibérico, París 1976, el libro de José Luis Martín Ramos, *Historia del Socialismo Español, Vol. IV (1939-1977)*, Conjunto Editorial S.A, Barcelona 1989, el propio libro de Santos Juliá, *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, Madrid, 1996, o el de José Carlos Gibaja, *Indalecio Prieto y el socialismo español*, Ed. Fundación Pablo Iglesias, Madrid, 1995. Para finalizar, y entender el debate interno del PSOE en el exilio son fundamentales las obras de Carlos y José Martínez Cobo, *1946-1954, ¿República? ¿Monarquía? En busca del consenso*; vol. IV, Ed. Plaza y Janés, Barcelona, 1992, y la de Abdón Mateos, *El PSOE contra Franco. Continuidad y renovación del socialismo español, 1953-1974*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 1993.

Quizás uno de los períodos mejor estudiados en materia territorial sea el que abarca desde 1975 hasta el final del mandato de Felipe González como Presidente del Gobierno, especialmente todo lo que concerniente al periodo constituyente y la puesta en marcha de los primeros Estatutos, tras la aprobación de la Constitución de 1978. Un libro singularmente importante es el Luis Fajardo Spínola, *¿Hacia otro modelo de Estado? Los socialistas y el Estado Autonómico*, Ed. Civitas, Madrid, 2009. Su experiencia al frente de la Secretaría Federal de Política Municipal en el PSOE en plena Transición hace que su análisis sea imprescindible para abordar esta tesis doctoral.

Otros libros se ocupan específicamente del modelo territorial en este periodo. Es muy interesante la aportación de Eliseo Aja, *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, la de Juan José Solozábal, *Nación y Constitución*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2004 y la de Jordi Solé Tura, *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*, Alianza Editorial, Madrid, 1985.

Imprescindible es el punto de vista del único ponente socialista de la Constitución: Gregorio Peces-Barca, que nos ilustra todos los entresijos del periodo constituyente en su obra *La elaboración de la Constitución de 1978*. CEC, Madrid, 1988.

Para visionar el conjunto de todos los acontecimientos políticos de este momento es muy interesante la obra de Enric Company, *Historia del socialismo español. Volumen V (1977-1988)*, Conjunto Editorial S.A, Barcelona 1989, el libro de Richard Gillespie, *Historia del Partido Socialista Obrero Español*. Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1991 y el de Santos Juliá, *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, Madrid, 1996.

Para estudiar la cuestión territorial en la época de José Luis Rodríguez Zapatero como Secretario General del PSOE y como Presidente del Gobierno, es imprescindible la obra del que fuera su primer Ministro de Administraciones Públicas. Jordi Sevilla, hace un análisis muy detallado desde su libro *Vertebrando España. El Estado Autonómico*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid 2009. Es un trabajo que se dedica específicamente a resolver algunas de las claves más importantes de la política autonómica de Zapatero.

Es muy importante la aportación de otros autores como Juan José Solozábal desde su libro *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*, Ed. Biblioteca Nueva. Madrid, 2006 y la de Eliseo Aja desde su trabajo titulado, *El Estado de las Autonomías en el siglo XXI: Cierre o apertura definitiva*, Ed. FAES, Madrid, 2001.

Todo ello hay que completarlo con los trabajos sobre Estado, nación, Estado de las Autonomías o Estado federal de varios catedráticos de universidad que han estudiado el modelo territorial español desde el punto de vista del derecho constitucional, administrativo, político y comparado. Son obras como la de Ramón Máiz, *La frontera interior. El lugar de la nación en la teoría de la democracia y el federalismo*. Tres Fronteras Ediciones, Madrid, 2008, la de Juan Fernando Badía, *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, Ed. Tecnos, Madrid, 1986, o la escrita por Pablo Lucas Verdú, *Federalismo y Estado Federal*, Editorial Tecnos, Vol. II, Madrid 1977.

Para finalizar es imprescindible citar artículos que se aportan en la bibliografía de las revistas *Cuadernos para el Diálogo*, *Claves de la Razón Práctica*, *Leviatán*, *Cuadernos de Alzate*, *Temas para el Debate*, *Sistema o En Construcción*, así como el análisis de los diferentes periódicos de cada una de las épocas. Son aportaciones fragmentarias, parciales, pero imprescindibles para confeccionar una tesis doctoral de esta naturaleza.

I-2-HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN.

La investigación de esta tesis doctoral pretende analizar la evolución del modelo territorial que ha defendido el PSOE a lo largo de toda su historia. Dentro de un periodo que se extiende a lo largo de 130 años se diferencian distintas etapas marcadas, sobre todo, por las circunstancias políticas de cada momento y por el liderazgo que imprimieron los distintos presidentes y secretarios generales.

Defiendo la hipótesis que el PSOE adaptó su discurso territorial a la estrategia política general que marcaba la dirección federal, supeditada a los pactos políticos con el resto de partidos. La cuestión territorial era una pieza más del engranaje, no era una prioridad en la estrategia general del partido. Nunca lo fue y nunca polarizó su debate interno, salvo en la época de José Luis Rodríguez Zapatero con ocasión de la tramitación del Estatuto de Cataluña.

Su idea de cómo vertebrar territorialmente España fue adaptándose a la realidad política de cada momento. Cada fase requería una propuesta y una respuesta que el PSOE fue dando conforme fue evolucionando su trayectoria política. En un primer momento, desde su fundación hasta el pacto con los republicanos, los socialistas defendieron las tesis internacionalistas que negaban el reconocimiento del Estado burgués y sus instituciones. Esto implicaba renegar de las fronteras, ya sean interiores y exteriores, ya que la máxima aspiración de un partido obrero era la emancipación del proletariado como clase social en todos los rincones del mundo y no sólo dentro de las fronteras del país en donde estuviera radicado el partido.

Los socialistas de las primeras décadas no se preocuparon por el modelo territorial que tenía España, para ellos era una cuestión absolutamente marginal que viviéramos en un Estado centralista dividido en una serie de provincias o que hubiese partidos políticos que defendían el modelo que pretendía haber implantado Pi i Margall desde su responsabilidad como presidente del Gobierno de la Primera República. El federalismo y el centralismo eran cuestiones de las que no se ocupaban porque su objetivo y su lucha era otra: la conquista del poder del proletariado como previo paso para la existencia de una sociedad sin clases sociales, en el que todos los ciudadanos vivieran bajo el paraguas de la libertad, la igualdad y la fraternidad.

Eran libres para pensar y proponer aquello que acordaban en los congresos y asambleas, porque no les condicionaba ningún tipo de pactos con ningún partido político del arco parlamentario. Esta primera fase que abarca desde la fundación (1879) hasta la firma del primer pacto con los republicanos (1909) está presidida por la inexistencia de debate interno en materia territorial, a pesar de que por

aquella época nacieron los partidos políticos nacionalistas que empezaron a reivindicar para sus territorios una serie de contraprestaciones políticas.

Este esquema ideológico empieza a cambiar cuando el PSOE tiene claro que si quiere una presencia institucional, una capacidad para influir desde dentro de las instituciones, debe pactar con los partidos republicanos. Ello conlleva, en primer lugar, aceptar la República como forma de Estado, aceptar las instituciones del Estado, el juego democrático, la representatividad de los ciudadanos a través de elecciones libres, a las que concurrirían en forma de coalición electoral con los partidos republicanos.

A partir de ahora, el PSOE deberá pronunciarse en el Parlamento sobre todo tipo de cuestiones políticas, incluidas aquellas que afectaban al modelo territorial. En ese tiempo, la cuestión catalana estaba más de actualidad que nunca. El partido tenía muchísimos problemas de implantación en Cataluña y debía hacer guiños a fórmulas que conjugaban el compromiso obrero con la aceptación de reivindicaciones autonomistas.

Este fue el primer gran debate interno del PSOE en materia territorial. Apoyar o no apoyar las posturas de los grupos nacionalistas catalanes, aceptar o no aceptar las propuestas de su federación en Cataluña al respecto. La dirección de Madrid, dirigida por el presidente del partido, Pablo Iglesias, tenía una visión unitaria del Estado, esto es, los mismos derechos y obligaciones de todos aquellos individuos que conformaban la nación soberana. Esta nación política había dado lugar al Estado, pero eso no significaba que parte de ese propio Estado gozara de privilegios políticos o fiscales.

Era la postura oficial del partido, ratificada en el X Congreso Federal del PSOE donde se rechazó la propuesta de la Federación catalana de incluir en el programa oficial la constitución en España de una Confederación Republicana de las nacionalidades ibéricas, algo que generó un notable enfado en lo socialistas catalanes. Como definiendo desde el principio, la política de pactos y la estrategia global, estaban por encima de la política territorial y en este sentido, la representatividad del PSOE en Cataluña pasaba por acercarse a las posturas nacionalistas. Por eso, en el XI Congreso Federal se aceptó la idea de incluir en las resoluciones programáticas la constitución de la ya citada Confederación Republicana de las nacionalidades ibéricas y la defensa pública de otra reivindicación de los nacionalistas catalanes: conseguir para Cataluña un Estatuto de Autonomía.

No obstante, este giro no contaba con las simpatías de toda la militancia y tampoco de una buena parte de los dirigentes socialistas. Especialmente fueron críticos Indalecio Prieto y Fabra i Ribas, el histórico dirigente del socialismo catalán de los años veinte. Esta postura enfrentada entre los

diferentes grupos del socialismo catalán provocaría la ruptura de la Federación y su práctica desaparición de la vida política catalana hasta finales de los años setenta.

Con la muerte del fundador y presidente del partido, Pablo Iglesias, y la llegada a la presidencia de su mano derecha, Julián Besteiro, el PSOE dio otra vuelta de tuerca en su idea de Estado centralista y en sus escasas simpatías a las reivindicaciones nacionalistas catalanas y vascas. Tanto Besteiro como su sucesor en la presidencia, Francisco Largo Caballero, fueron muy hostiles a las peticiones de autonomía política que venía de Cataluña y País Vasco. Mucho más reaccionario era Indalecio Prieto quien se negó al Estatuto de Autonomía que elaboró el PNV en los primeros años de la Segunda República.

A pesar de ello, como defiende en mi hipótesis principal, el PSOE votó favorablemente al Estatuto de Cataluña de 1932, muy influenciado por las presiones del presidente del Gobierno, Manuel Azaña. La cuestión territorial se supeditaba de nuevo a la estrategia general: no votar el Estatuto de Cataluña, tal como advirtió Manuel Azaña hubiera significado que la Segunda República hubiese caído como un castillo de naipes, pocos meses después de comenzar, y el PSOE no quería ser cómplice de esa caída.

En 1936, en plena Guerra Civil española, de nuevo la cuestión territorial era moneda de cambio. El PSOE aceptaría un Estatuto de Autonomía para el País Vasco, a cambio de que el PNV apoyara al Gobierno de Largo Caballero. El propio Indalecio Prieto, feroz opositor de la autonomía política del País Vasco, promovió y ayudó a confeccionar el primer Estatuto de Autonomía que disfrutaron los vascos. Esta era la realidad política: la cuestión territorial estaba condicionada, subordinada a la estrategia general del partido. Nunca fue una línea roja que no se pudiera traspasar, era más bien un elemento que se podía adaptar a las necesidades de cada tiempo político.

Estas necesidades históricas eran algo que transcendía al propio PSOE. De nuevo la Transición fue el escenario que representa este juego político. Los socialistas habían apostado en Suresnes por el reconocimiento de la autodeterminación de todas las nacionalidades ibéricas, y por el restablecimiento de la república como forma de Estado. Tenían una clara inspiración federal en su modelo territorial, no querían repetir el esquema del Estado centralista y unitario franquista. Además tenían simpatías por las reivindicaciones de los partidos nacionalistas con los que habían convivido en el exilio y con los que habían firmado acuerdos programáticos.

El interés general de España y la política general de partido, una vez más, serían utilizadas como argumento para firmar con Adolfo Suárez y la UCD un acuerdo para la aprobación definitiva de

la Constitución de 1978 que pasaba por la aceptación del Título VIII. En virtud de este título España se convertiría en un Estado Autonómico, en el que no cabía la autodeterminación de los territorios “*históricos*”, y tampoco el federalismo como principio de administración política territorial. El PSOE había renunciado a sus dos principales pilares territoriales nacidos del Congreso de Suresnes y lo había hecho para fomentar un consenso constitucional.

Consiguió eso sí, en la práctica un Estado federable y el reconocimiento de la autonomía política de todos los territorios con la extensión de la estrategia bautizada como “*café para todos*”, consecuencia directa del impulso estatutario andaluz. No era lo que había defendido históricamente, pero sí aquello que resultaba más inteligente para desarrollar adecuadamente el Título VIII de la Constitución.

El PSOE de Felipe González pasó a defender desde el Gobierno de la Nación una postura autonomista, una política de adecuación a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA. Sus aspiraciones federales se convirtieron en afirmaciones autonomistas, en la profundización del autogobierno en base a la aprobación y desarrollo de los Estatutos de Autonomía de inicios de los años ochenta.

La política territorial socialista en época de Felipe González fue equilibrada, ajustada a la filosofía constitucional de 1978, con pocas concesiones al discurso nacionalista de CiU y PNV. Incluso cuando reformó de manera integral la política autonómica lo hizo con el consenso del principal partido de la oposición, del Partido Popular. Los Pactos Autonómicos que firmaron Felipe González y José María Aznar en 1992 son una muestra de ello.

No obstante, en la Legislatura que se desarrolla entre los años 1993 y 1996, de nuevo la cuestión territorial pasó a ser moneda de cambio. La precaria mayoría parlamentaria de Felipe González hizo que tuviera que apoyarse en CiU y PNV para sacar las principales leyes adelante. Era el tiempo de ceder transferencias, impuestos, a cambio del apoyo nacionalista a la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. El Gabinete de Felipe González nunca creyó en las bondades del pacto con Jordi Pujol y con Xavier Arzallus, pero éste era mejor que gobernar cada día con sobresaltos. La política territorial del Estado era la gran perjudicada de estos pactos, era la concesión socialista a la gobernabilidad de España.

En 1997 el PSOE mantenía un discurso de asentimiento sobre cómo estaba gestionando el PP la cuestión autonómica y Felipe González en el discurso de investidura de José María Aznar, aceptó las medidas que éste proponía porque era las que había mantenido el PSOE y las que había puesto en

marcha desde 1982: el desarrollo autonómico con la Constitución y la LOFCA como puntos de referencia. Era una fase de estabilización del modelo estatutario y a la par una fase de paulatina descentralización de competencias desde el Estado Central hacia las Comunidades Autónomas.

Después de la renuncia de Felipe González como Secretario General del PSOE se abrió un paréntesis con Joaquín Almunia. Fueron tres años sin norte ni guía, con una bicefalia imposible entre el candidato a la presidencia del Gobierno, Josep Borrell y el Secretario General, Joaquín Almunia. Esta travesía del desierto en la oposición al primer Gobierno de José María Aznar no aportó nada o prácticamente nada al debate territorial. Era más que nada una estrategia de “*conllevancia*” en el discurso autonómico, entre otras cosas porque el PP necesitó de los votos nacionalistas y, por lo tanto, no mostró el discurso centralista y cerrado al que tuvieran que haberse opuesto en rotundo, en base a la tradición autonomista del PSOE.

Después, en el XXXV Congreso Federal fue aupado a la máxima responsabilidad del partido José Luis Rodríguez Zapatero, quien fue modificando la postura del partido desde una visión autonomista hasta otra federalista. El nuevo Secretario General tenía en mente reformar el Estado de las Autonomías desde un principio y ya, como líder de la oposición, planteó una profundización de la descentralización del Estado a través de dos herramientas: la reforma constitucional de los títulos III y VIII y la reforma de los Estatutos de Autonomía.

Estas ideas quedaron fijadas en una Conferencia Política en 2002 y en la Declaración de Santillana del Mar en 2003. Esa fecha sí es un punto de inflexión más claro y reconocible. A los pocos meses el PSC gana las Elecciones autonómicas en Cataluña y su líder Pascual Maragall hace todo un auténtico despliegue federalista que concluye con la elaboración del Estatuto de Cataluña. Zapatero, asume ese discurso y proclama un concepto utilizado previamente por Maragall, “*La España plural*”.

Estaba en juego gobernar en Cataluña, y para ello se debía articular un discurso que pescara votos en los caladeros nacionalistas. El programa del PSC y su posterior política condicionada por las posiciones cercanas al soberanismo de ERC e IC, precipitaron al PSOE a la defensa de una política territorial suicida. Significa la cima del discurso federal del PSOE, una postura que no era compartida por todos los dirigentes socialistas ni, desde luego, por el grueso de la militancia. Después de las reformas de los estatutos de otros territorios como Andalucía, Castilla y León, Aragón, Extremadura, Baleares y Comunidad Valenciana y, en espera de la sentencia del Tribunal Constitucional, el PSOE modera su discurso que queda condicionado por la crisis económica mundial y española.

En su segunda legislatura como Presidente del Gobierno corrigió el rumbo y se situó en un discurso de moderación y de estabilización del modelo de Estado vigente. De su gran apuesta federal, del concepto de nación española como “*discutido y discutible*”, que esgrimió en un pleno del Senado el 18 de noviembre de 2004 hasta el de “*España es plural, pero es España*”, que defendió ante el pleno del Congreso de los Diputados el 14 de septiembre de 2011, medió un largo proceso de gestión, en buena medida mezclado por la polémica, sobre todo a raíz de la tramitación del Estatuto de Cataluña. La crisis económica era el discurso único y todo lo más que se hablaba de las Autonomías era para racionalizar su gasto, para reorientar sus competencias. El discurso territorial se vio engullido por la mayor crisis económica que ha tenido el mundo desde 1929. La única propuesta novedosa y, por otro lado, contextualizada en la crisis económica era la idea de Felipe González, apadrinada por Alfredo Pérez Rubalcaba de eliminar las Diputaciones Provinciales, auténtico vestigio del Estado centralista y unitario nacido de la distribución territorial de Javier de Burgos de 1833.

De nuevo la cuestión territorial pasaba a un segundo plano, no era recomendable profundizar en un debate y en una política que no podía ser financiada por una Hacienda Pública que pedía más y más recortes para tranquilizar a los mercados. Se demostraba que la política territorial estaba sujeta a una estrategia global, supeditada a la política de pactos. Esta es precisamente mi hipótesis principal, aquella que incluye en un mínimo común denominador todas las políticas territoriales que se articularon desde la fundación del partido hasta nuestros días.

El resto son hipótesis parciales que se irán abordando a lo largo de la tesis doctoral, cada una centrada en un periodo histórico: ausencia de modelo en la primera etapa, aceptación de la República en el periodo de la Conjunción, visión centralista en la Dictadura de Primo de Rivera y primeros años de la Segunda República, coalición con los nacionalistas catalanes y vascos en la Guerra Civil Española y apoyo de sus Estatutos de Autonomía, modelo autonomista en época de Felipe González y apuesta federal bajo el slogan de la “*España plural*” en los años de José Luis Rodríguez Zapatero como Secretario General del partido y como Presidente del Gobierno de la Nación.

I.3-OBJETIVOS

Una tesis doctoral parte con unos objetivos previos que se van cumpliendo en el desarrollo de la investigación. Mi objetivo principal es analizar la política territorial que ha defendido el PSOE a lo largo de toda su historia, desde el día de su fundación, el 2 de mayo de 1879, hasta la celebración de las Elecciones Generales del 20 de noviembre de 2011. En 132 años de historia socialista se han sucedido distintos modelos territoriales, el Estado unitario y centralista de la Restauración y primer tercio de siglo XX, el Estado integral de la Segunda República, de nuevo un Estado centralista opuesto a cualquier tipo de autonomía en época de Franco y, finalmente, el Estado de las Autonomías en el que vivimos actualmente.

En todo este tiempo la aportación del PSOE no ha sido marginal. Sus ideas y sus propuestas han servido para modificar el modelo territorial. De hecho fue un socialista, Luis Jiménez de Asúa quien bautizó la Segunda República como un Estado integral y fue Felipe González en coordinación con la UCD de Adolfo Suárez el que perfiló el Estado de las Autonomías. Finalmente ha sido otro socialista, José Luis Rodríguez Zapatero, quien ha propiciado una segunda “*transición*” territorial en España con la reforma estatutaria articulada en su primera legislatura como presidente del Gobierno.

En consecuencia, una aportación tan significativa, bajo mi punto de vista, era propicia para ser estudiada y analizada con la profundidad que una tesis doctoral requiere. Además, considero que la cuestión territorial de un Estado es algo muy importante porque organiza el modo cómo el Estado y sus administraciones se relacionan con sus ciudadanos. No es lo mismo vivir en un Estado descentralizado, con autonomía política, cultural, económica y lingüística como disfrutaban los ciudadanos vascos o catalanes, que en un Estado centralista, uniforme, poco sensible a las identidades de los pueblos que lo componen como era la España de Franco.

Mi interés no sólo era analizar el modelo territorial defendido por los socialistas sino cómo éste ha ido evolucionado a lo largo de la historia y cómo los socialistas españoles fueron encajando en su ideario la realidad nacional de los Estados, desde la negación de los mismos hasta la promoción de nuevas fórmulas administrativas para configurar políticamente un territorio. Ése es mi objetivo principal: situar en un eje espacio-temporal la evolución del modelo territorial del PSOE, subdividiendo el período en base a los distintos momentos políticos que ha vivido España en los últimos 130 años (Restauración, crisis de la Restauración, dictadura de Primo de Rivera, Segunda República, Dictadura de Franco, exilio, Transición política a la democracia y la España democrática actual).

Otro de mis objetivos es explicar lo que proponían los principales líderes socialistas, ya sean en su responsabilidad de gobierno, o desde la oposición sobre la materia estudiada. Líderes como Pablo Iglesias, Fabra i Ribas, Largo Caballero, Julián Besteiro, Indalecio Prieto, Juan Negrín, Anselmo Carretero, Luis Jiménez de Asúa, Luis Araquistáin, Felipe González, Alfonso Guerra, Gregorio Peces-Barba, Jordi Solé Tura, Juan José Laborda, Jordi Sevilla, Joaquín Almunia, Josep Borrel, José Luis Rodríguez Zapatero, Pascual Maragall, Alfredo Pérez Rubalcaba o Juan Carlos Rodríguez Ibarra, entre otros muchos, han realizado aportaciones interesantes en el debate territorial. Su análisis me parecía fundamental para interpretar la evolución del modelo defendido por el partido y sus principales propuestas ya sea desde el Gobierno o desde la oposición.

Un objetivo complementario al expuesto es describir las propuestas electorales de las elecciones generales, autonómicas y locales y las resoluciones políticas de los distintos congresos federales que tuvieron lugar en el período de tiempo estudiado. Era la manera más evidente de analizar cómo evolucionaba el discurso territorial socialista, desde la negación de los Estados y sus fronteras de los primeros tiempos hasta la última propuesta electoral de Alfredo Pérez Rubalcaba de eliminar las diputaciones provinciales.

Otro de los objetivos que me propongo es analizar los conceptos de Estado unitario, integral, Estado federal y Estado de las Autonomías, para saber qué modelo territorial tenemos en España, desde qué modelo partimos y hacia qué modelo evolucionamos y todo aquello que plantea el PSOE para propiciar esta evolución. Los socialistas fueron protagonistas de la configuración de la Segunda República como Estado integral, fueron protagonistas de la articulación de la España de las Autonomías y han sido responsables de impulsar la segunda transición territorial de la España autonómica.

Un objetivo importante que me planteo es explicar el papel desempeñado por el PSOE en los periodos constituyentes de 1931 y 1978, analizar sus propuestas en materia territorial y describir las reformas constitucionales que ha propuesto el PSOE desde el año 1997, en especial la reforma del Senado para convertirlo en una verdadera cámara territorial. Asimismo, es primordial describir todo el proceso que conforma lo que bajo mi punto de vista representa la “*segunda transición territorial*” impulsada por José Luis Rodríguez Zapatero desde la Declaración de Santillana del Mar hasta la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña.

Para finalizar, me propongo como objetivo analizar cómo ha evolucionado el modelo de Estado y la cuestión territorial en el discurso del PSOE a lo largo de sus más de ciento treinta años de historia,

observar cómo ha articulado su discurso, la defensa del Estado integral, del Estado de las Autonomías, en qué momento apostó por un modelo federal, en cuál recelaba de la autonomía política de Cataluña y País Vasco o cómo ven los socialistas la España del siglo XXI integrada en la Unión Europea.

I.4-METODOLOGÍA

El método de trabajo para elaborar una tesis doctoral es personal e intransferible. Cada doctorando maneja unos tiempos, unos códigos, una forma de encarar el gran esfuerzo que supone concluir un trabajo de esta naturaleza, que le hace perfilar una metodología propia.

La peculiaridad de esta investigación estriba en que se ha estudiado la cuestión territorial a lo largo de los últimos 130 años, lo que ha dado pie a contrastar los datos con documentos escritos pero también con los testimonios directos de los que han sido protagonistas de la historia más reciente del PSOE.

La tesis doctoral tiene una mezcla de Historia Contemporánea española y actualidad periodista, es una crónica histórica y periodística de las ideas que ha defendido el PSOE en materia territorial.

Para abordar el estudio de la política de un partido se debe recurrir, en primer lugar, al análisis de su órgano oficial de información y propaganda. En el caso del PSOE éste es, sin lugar a dudas, el periódico *El Socialista*. Aunque ha sufrido a lo largo de su trayectoria editorial muchos cambios en cuanto a la periodicidad, el formato o la propia maquetación, lo cierto es que ha sido un instrumento muy importante para la difusión entre la militancia de las ideas que quería transmitir el partido en cada momento. Por eso ha sido imprescindible realizar un vaciado de los principales artículos periodísticos y de las principales crónicas políticas escritas desde la publicación de su primer número el 12 de marzo de 1886, hasta el último editado en el mes de julio de 2011.

Para ello hemos visitado la Hemeroteca de la Fundación Pablo Iglesias, antes y después de las obras de mejora acometidas en su sede de Alcalá de Henares, la Hemeroteca de la Fundación Largo Caballero y la de la Facultad de Relaciones Laborales de la Universidad Complutense de Madrid. Además de ello, he completado este vaciado con la visita a la página web de la Fundación Pablo Iglesias, en la que se encuentra digitalizada la práctica totalidad de los números del periódico *El Socialista*, incluidos aquellos que se editaron en el exilio francés. Además de ello, el PSOE ha editado digitalmente la revista *Enclave*, que pueden visitar todos los militantes socialistas a través de la página web del propio PSOE, www.psoe.es. Sus artículos me han servido de apoyo a los extraídos de *El Socialista* para perfilar los temas que se han ido debatiendo internamente en el partido en materia territorial.

En la actualidad, el PSOE cada vez apuesta más decididamente por los medios digitales, por eso se ha hecho imprescindible la visita de la página web antes aludida www.psoe.es, así como la

navegación por los blogs y páginas web de los principales líderes políticos socialistas, principalmente la del candidato a la presidencia del Gobierno socialista, Alfredo Pérez Rubalcaba, registrada bajo el dominio www.rubalcaba.net.

Además de ello, la mayor parte de las agrupaciones regionales y locales cuentan con una página web en la que cuelgan comunicados, declaraciones y entrevistas. Ha sido imprescindible hacer búsquedas a través de los citados medios digitales, así como por las cuentas de Facebook, Twitter, Tuenti, Flickr y Slideshare de líderes políticos como Alfredo Pérez Rubalcaba, creadas a tal efecto para difundir por todos los medios digitales posibles los mensajes políticos del partido y de los propios dirigentes.

También ha sido imprescindible hacer una búsqueda por los principales periódicos de la época en las hemerotecas de la Biblioteca Nacional, Municipal de Madrid y de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid. En la primera etapa hicimos una búsqueda de información por el diario *La Mañana* y por *ABC*, y ya desde la Transición hasta nuestros días, los periódicos de referencia han sido *El País*, *Diario 16* (hasta 2001), *ABC*, *El Mundo* (desde 1989), *La Razón* (desde 1998), *Público* (desde 2007), *La Vanguardia* y *El Periódico de Cataluña*.

Esta investigación en hemeroteca se ha visto completada con la visita a las ediciones digitales de los principales periódicos españoles (www.elpais.com, www.elmundo.es, www.publico.es, www.abc.es, www.lavanguardia.com, www.larazon.es, www.elperiodico.com). Especial mención merecen los archivos digitalizados de todos los periódicos que ofrecen a los lectores *El País*, *ABC* y *El Mundo*, y para mí ha sido una herramienta de trabajo perfecta.

Igualmente ha sido un trabajo de hemeroteca el vaciado de las revistas *Cuadernos de Alzate*, *Claves de la Razón Práctica*, *Temas para el Debate*, *Leviatán*, *Sistema*, *La Justicia Social*, *Historia 16*, *En Construcción*, así como la lectura de artículos puntuales en las revistas de la Facultad de Derecho de la UCM, la de *Estudios Sociales o El Siglo*. En todas ellas he encontrado artículos de fondo indispensables para analizar la teoría política que ha sustentado el modelo territorial defendido por el PSOE. Para acceder a estos fondos, han sido frecuentes las visitas a la Hemeroteca de la Fundación Pablo Iglesias, la de la Fundación Largo Caballero, y las de las Facultades de Ciencias Políticas y Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid.

Y si hablamos de visitas a hemerotecas no han sido menos las visitas a las bibliotecas para consultar los libros que se adjuntan en la bibliografía de esta tesis doctoral. Para ello han sido frecuentes las visitas a la Biblioteca Nacional, a los fondos bibliográficos de la Fundación Pablo

Iglesias, de la Fundación Largo Caballero, a las bibliotecas de Ciencias Políticas, Relaciones Laborales, Derecho y Geografía e Historia de la Universidad Complutense de Madrid. Algunos libros todavía se pueden comprar en librerías pero la mayoría están descatalogados, por lo que la visita a las bibliotecas citadas ha sido algo absolutamente imprescindible en la elaboración de esta tesis doctoral.

No menos importantes ha sido toda la documentación extraída de los archivos de la Fundación Pablo Iglesias (Movimiento Obrero, Ramón Lamonedá, Largo Caballero, Luis Jiménez de Asúa, Julián Besteiro, Anselmo Carretero, y las fotocopias de los archivos de Luis Araquistáin, así como la documentación de Indalecio Prieto cuyo original se encuentra en la Biblioteca Nacional), de la Fundación Largo Caballero, de la Fundación Anselmo Lorenzo, de la Fundación Andreu Nin y del Histórico del Socialismo Catalán de la Fundación Rafael Campalans. En los citados archivos estaban todos los programas electorales del PSOE, toda la documentación de todos los congresos federales del partido desde su fundación y gran parte de los discursos citados a lo largo de la tesis doctoral, además de las referencias bibliográficas sobre actas e informes de la Comisión Ejecutiva Federal y las correspondencia de los líderes políticos citados en la tesis doctoral.

El resto de discursos citados se encuentran en la Biblioteca del Congreso de los Diputados, en su Diario Oficial de Sesiones, sobre todo aquellos anteriores a 1977, ya que el resto de discursos e intervenciones parlamentarias desde la Transición a nuestros días se encuentran digitalizados en la página web www.congreso.es, herramienta utilizada para buscar las intervenciones parlamentarias de Felipe González, Alfonso Guerra, José Luis Rodríguez Zapatero y José María Aznar.

Internet ha sido una herramienta imprescindible para la descarga de las sentencias del Tribunal Constitucional citadas en la tesis, a través de la página web www.tribunalconstitucional.es y de los Estatutos de Autonomía colgados en las páginas web oficiales de los diferentes gobiernos de las Comunidades Autónomas. Ha sido un apoyo a la consulta del Boletín Oficial del Estado, en el que se han publicado con forma de ley orgánica todos los Estatutos de Autonomía y sus respectivas reformas.

Otra fuente importante para la redacción de la tesis doctoral ha sido la asistencia a conferencias y seminarios organizados por la Fundación Pablo Iglesias, en especial el titulado “Libros sobre la Nación y el Estado en España”, coordinado por el Catedrático de Ciencia Política de la UNED, Andrés de Blas Guerrero. La intervención de los diferentes ponentes, algunos de ellos políticos de gran relevancia en la historia del PSOE (Juan José Laborda, Txiki Benegas, Luis Fajardo Spínola, Isidre Molas, Jordi Sevilla), ha contribuido a enriquecer con nuevas ideas la tesis doctoral. Además ha supuesto un medio para recabar de manera directa su punto de vista sobre el modelo territorial defendido por el partido en los últimos años.

Para completar el trabajo era indispensable entrevistar a algunos de los personajes políticos más relevantes de la historia socialista más reciente. Las entrevistas a Felipe González, Jesús Caldera, Isidre Molas y Enrique Cascallana, han aportado a la tesis un testimonio directo de las ideas defendidas por el PSOE en materia territorial desde el inicio de la Transición hasta la actualidad.

Todo ello sumado, ha conformado el trabajo de documentación y bibliografía que ha servido de apoyo para elaborar una tesis doctoral que mezcla la crónica política del momento con la historia del PSOE, desde su fundación hasta las Elecciones Generales del 20 de noviembre de 2011.

I.5-PRÓLOGO

La ordenación territorial es una de las cuestiones más importantes que debe concretar un Estado. Éste representa la traslación de la soberanía de un conjunto de ciudadanos constituidos en nación política y se legitima a través del ejercicio democrático. Los ciudadanos eligen a sus representantes y éstos modelan y gestionan las instituciones en base a esa cesión de soberanía explicitada en el articulado de una Constitución.

Dentro de estas instituciones están aquellas que sirven para configurar un modelo territorial, esto es, la forma y la manera en que el propio Estado se relaciona con sus territorios. Estas formas las deciden los representantes políticos, agrupados en partidos y coaliciones electorales. Se pueden cambiar, si hay consenso y voluntad para ello, por eso es muy importante estudiar el debate interno de los partidos, las ideas que proponen y cómo tratan de ejecutarlas una vez llegan al poder.

Esta es precisamente la intencionalidad principal de esta tesis doctoral: analizar desde el punto de visto de un partido con más de 130 años de historia la evolución del modelo territorial que ha tenido España desde la Restauración hasta el fin de la Presidencia del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero.

El PSOE se fundó el 2 de mayo de 1879, treinta años después de la publicación del Manifiesto de Partido Comunista y quince después de la celebración de la Primera Internacional, en la que se emplazó a constituir partidos obreros de clase en todos los países del mundo. En España, primero llegó como enviado de la sección anarquista de la Primera Internacional Giuseppe Fanelli, que difundió el mensaje anarquista en Cataluña y después, la sección marxista envió a Paul Lafargue, impulsor del grupo que posteriormente fundaría en Madrid el PSOE.

La propia naturaleza de todos los partidos obreros fundados en el último tercio del siglo XIX tenía como seña de identidad común dos aspectos: su carácter internacionalista y obrero y su lucha contra el Estado burgués, al que no reconocían como representante del proletariado. Desde estos condicionantes previos arranca nuestro análisis de la cuestión territorial en la historia del socialismo español. El PSOE, en su fase inicial, renegó del Estado como institución, lo que incluía el modelo territorial existente.

España era un Estado centralista, unitario, que había abolido los fueros vascos, que no permitía la mínima autonomía de sus territorios y que había sepultado los intentos de Pi i Margall de constituir un Estado federal dentro de la Primera República española.

El PSOE ni siquiera en los primeros años de su historia se manifestó a favor de la República como forma de Estado, cuestión que fue madurando cuando tuvo claro que para acceder democráticamente a las instituciones del Estado debía pactar con otros partidos del arco parlamentario. El primer gran cambio en el ideario socialista nace de su acuerdo con los partidos republicanos para firmar una gran coalición electoral bautizada como la “*Conjunción republicana-socialista*”.

Firmar este pacto significaba implícitamente aceptar las normas del juego democrático del Estado y, asimismo, comprometerse con la República como objetivo político. A su vez para convertir al PSOE en un partido influyente era necesario implantarlo en todas las regiones de España, en especial en aquellas que están industrializadas. En Asturias, País Vasco y Madrid, el partido se iba extendiendo pero no así en Cataluña, donde los nacionalistas y los anarquistas les restaban capacidad de implantación.

Es en Cataluña donde surgió el primer gran debate territorial del PSOE: apoyar o no las reivindicaciones nacionalistas de implantar un Estatuto de autonomía y la de fomentar o no una Confederación republicana de nacionalidades ibéricas, cuestión que proponía un grupo de militantes de la Federación socialista de Cataluña.

El debate fue muy rico en ideas pero evidenció una cosa: la dirección federal de Madrid, con Pablo Iglesias a la cabeza, no compraban el discurso nacionalista porque haberlo aceptado hubiese sido como renunciar a los principios fundacionales del partido. Era evidente que apostaban por un Estado representativo de todas las identidades pero esto no significaba que se construyeran a partir de privilegios locales.

Y mientras esto sucedía, Miguel Primo de Rivera, dio un golpe de Estado en 1923 con el consentimiento del rey, Alfonso XIII. El debate de la década anterior sobre la conveniencia de aprobar un Estatuto para Cataluña quedó borrado de un plumazo: Primo de Rivera ilegalizó todos los partidos políticos y negó toda autonomía política a las regiones.

El debate de finales de los años veinte era otro: participar o no con los partidos nacionalistas y republicanos para intentar instaurar de nuevo la República en España. Los socialistas guardaban un mal recuerdo de su pacto con los republicanos y de la actitud de éstos últimos en la Huelga General de 1917 y no estaban dispuestos a la primera de cambio de ofrecer su apoyo incondicional a la causa.

Algunos lo hicieron a título individual como Indalecio Prieto y Fernando de los Ríos, que firmaron el Pacto de San Sebastián en el que se recogía explícitamente el reconocimiento para

Cataluña de un Estatuto de Autonomía. Posteriormente, Francisco Largo Caballero, presidente del PSOE, se uniría al pacto con los republicanos lo que implicaba que todo el partido se comprometía a derribar la monarquía y propiciar con su acción la proclamación de la Segunda República.

Fue un período muy intenso para el PSOE. De entrada participó con tres ministros en el Gobierno provisional presidido por Niceto Alcalá Zamora y fue una voz con peso específico en la redacción de la Constitución de 1931. De hecho, socialistas eran el Presidente de las Cortes, Julián Besteiro y el Presidente de la Comisión Constitucional, Luis Jiménez de Asúa, y socialista fue la propuesta de bautizar al Estado republicano como Estado integral. Después fue el partido con mayor número de parlamentarios en el primer parlamento republicano y también el principal apoyo de Manuel Azaña en sus sucesivos gobiernos hasta 1933.

Dentro del bienio progresista se produjo el segundo gran debate territorial socialista. Los grupos nacionalistas reclamaban el cumplimiento del Pacto de San Sebastián en el que se recogía la aprobación de un Estatuto para Cataluña. El PSOE no era muy partidario de privilegiar a unas regiones sobre otras. Por eso puso muchas objeciones a permitir con sus votos apoyar el Estatuto de Nuria que había llegado a las Cortes. En el período de tramitación propuso cambios y no fueron infrecuentes sus desencuentros con Manuel Azaña al respecto. Al fin, y tras muchas presiones del Presidente de la República, Niceto Alcalá Zamora y del Presidente del Gobierno, Manuel Azaña, el PSOE votó favorable a la concesión por vía de su reconocimiento constitucional del primer Estatuto de Autonomía de la Historia en Cataluña.

Otro tanto sucedió con el Estatuto del País Vasco. La pretensión del PNV de conseguir un status similar a Cataluña contó con mucha oposición. La primera del Presidente del Gobierno, Manuel Azaña que no consideraba necesario que los vascos tuvieran una autonomía política similar a la catalana y la segunda del PSOE, especialmente de Indalecio Prieto que temía que en el País Vasco se constituyera una especie de Vaticano español.

La propuesta peneuvista se encalló en el Congreso de los Diputados, sobre todo en el Bienio radical-cedista, en el cual se frenaron todas las leyes importantes aprobadas en el periodo anterior. El tema se volvería a retomar en 1936, en plena Guerra Civil ya que era una condición previa para que el PNV apoyara al Gobierno de la República en su contienda bélica. La entrada en el Gobierno de Largo Caballero del peneuvista José María de Irujo estuvo condicionada a la aprobación por las Cortes republicanas del Estatuto de Autonomía para el País Vasco. En esta oportunidad, el PSOE llevó la iniciativa y fue el propio Indalecio Prieto, el que marcó las líneas maestras de un Estatuto que apenas

pudo desarrollarse con la ocupación de las tropas franquista de la Cornisa Cantábrica a lo largo de 1937.

La Guerra Civil no fue un escenario propicio para debatir el modelo territorial. El Gobierno republicano estaba desbordado por los acontecimientos bélicos. No hay lugar más que para intentar sobrevivir mientras las instituciones del Estado iban desapareciendo. Hubo intentos de implantar Estatutos de Autonomía en Galicia, Canarias y otras regiones, pero la guerra fue consumiendo poco a poco las aspiraciones autonomistas que habían promovido los Estatutos.

Largo Caballero y Juan Negrín fueron testigos del desmoronamiento de la obra republicana, en mitad del aislamiento internacional y de las luchas intestinas dentro de sus propios gobiernos. El fin de la Guerra Civil supuso el punto y final a la autonomía de Cataluña y País Vasco, aunque Franco agradeció a Navarra y Álava su lealtad en la contienda civil con la instauración de los fueros para ambas provincias.

Mientras todo eso sucedía en el interior de España, en el exterior los republicanos de todas las tendencias trataban de organizarse en el exilio. Se nombró un Gobierno español, otro vasco, otro catalán en el exilio y también los propios partidos políticos, incluido el PSOE se reorganizaron como bien pudieron.

En el caso socialista se aglutinaron en tres polos: México, Londres y Toulouse. Se debatieron muchas cosas con la esperanza de que Franco fuera destituido de sus cargos en algún momento. Esa esperanza se fue consumiendo y con ello los pactos de buena voluntad firmados con los monárquicos en San Juan de Luz. En materia territorial se propuso una Confederación de Nacionalidades Ibéricas, pero tampoco fue un proyecto sólido.

Se necesitaba el apoyo de los nacionalistas y ese era un punto de enganche: reconocer la diversidad política, lingüística y cultural de España. Ya en la década de los setenta, con la nueva ejecutiva elegida en el Congreso de Suresnes el partido apostó por el principio de autodeterminación y por el reconocimiento de la singularidad del País Vasco y Cataluña.

La Transición política a la democracia puso el negro sobre blanco, de nuevo se impuso el consenso y el pacto, en este caso con la UCD. La praxis territorial se olvidaba de nuevo para propiciar un gran acuerdo constitucional que daría paso a la España de las Autonomías. Era una fórmula a medio camino entre el Estado federal que proponían los socialistas y el Estado centralista que quería el centro-derecha. La movilización socialista para conseguir que Andalucía fuese tratada como

nacionalidad histórica y su vía de acceso a la autonomía dinamitó el proceso autonómico, hizo que se extendiera al resto de las regiones de España.

Los gobiernos de Felipe González armonizaron el proceso, pusieron en marcha el proceso de transferencia de muchos gobiernos autonómicos, les dotaron de competencias y de instrumentos tributarios para su financiación. Incluso pactaron con la oposición del PP la primera gran reforma de los Estatutos de Autonomía en 1992.

En 1996, el PSOE perdió las Elecciones Generales y, un año después, Felipe González abandonaba la Secretaría General del partido. Se abrió un tiempo de turbulencias políticas en las filas socialistas, en medio de una bicefalia imposible entre Joaquín Almunia y Josep Borrell. El batacazo electoral del año 2000 precipitaría la dimisión de Almunia como Secretario General y su relevo en la persona de José Luis Rodríguez Zapatero, un diputado leonés que traía un nuevo discurso socialista bajo el brazo.

En materia territorial Zapatero renovó el discurso ideológico del partido con una filosofía federalista traducida en su proyecto de la “*España plural*”. La Declaración de Santillana del Mar y el proyecto estatutario para Cataluña de Pascual Maragall, elegido por aquella época President de la Generalitat, iniciaron un camino cargado de tensiones con la oposición. Se abrió un proceso de renovación de gran parte de los Estatutos de Autonomía. Algunos de ellos se frenaron por falta de consenso como el de Galicia, Canarias o Castilla La Mancha y otros salieron adelante con el acuerdo PP-PSOE, casos de Aragón, Andalucía, Castilla y León, Comunidad Valenciana e Islas Baleares. La excepción fue Cataluña donde el matiz soberanista que quería introducir en el mismo ERC y CiU encontró la firme oposición del PP y también de algunos sectores del PSOE.

Tras el pacto entre Artur Mas y Zapatero y la marginación del mismo de Pascual Maragall se aprobaría un texto que sería pulido convenientemente en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. El nuevo Estatuto de Cataluña, posteriormente, sería refrendado en un referéndum, pero parcialmente modificado en virtud de la sentencia del Tribunal Constitucional que declaró inconstitucionales una decena de artículos.

Zapatero eliminaría de su agenda política en su segunda legislatura como Presidente del Gobierno la cuestión territorial. Del concepto de nación española “*discutida y discutible*”, pasamos a la de la “*España plural, pero España*”. Es el resumen de un trayecto que inició con su sueño federal, previo paso de una reforma constitucional para modificar las funciones del Senado y terminó con la

realidad de la crisis económica y la reforma constitucional del artículo 135, todo ello para tranquilizar a los mercados financieros.

Su delfín, Alfredo Pérez Rubalcaba, propuso eliminar las Diputaciones provinciales, reorganizar la Administración Pública del Estado, reequilibrar financieramente las Comunidades Autónomas y corregir sus disfunciones. Su propuesta es de calado: con la eliminación de las Diputaciones provinciales se difuminan las reminiscencias centralistas del pasado y se apuesta definitivamente por un modelo autonómico cada vez más cercano al modelo federal propuesto por el PSOE como solución para eliminar las tensiones nacionalistas que padece España desde mediados del siglo XIX.

Pérez Rubalcaba, en el marco de la Conferencia Política de octubre de 2011 que sirvió para perfilar el programa electoral con el que el PSOE concurrió a las Elecciones Generales del 20 de noviembre de 2011, apostó por el modelo de la España de las Autonomías, rechazó “*recentralizar*” competencias de las Comunidades Autónomas, propuso la reforma del Senado y se comprometió a trabajar por la España plural y por la apuesta federal socialista, siempre en el marco de la Constitución.

Eran propuestas escasas, incompletas, para un tema de la transcendencia del modelo territorial, pero las prioridades eran otras: salir de la crisis sin poner en cuestión el Estado de bienestar en cuestiones claves como educación, sanidad o dependencia, curiosamente tres competencias transferidas a las Comunidades Autónomas.

II-UN SIGLO EVOLUCIONANDO EN LA DEFINICIÓN DE UN MODELO TERRITORIAL (1879-1974)

II.1-PRIMEROS PASOS EN EL DEBATE TERRITORIAL (1879-1909)

II.1.1-La fundación del PSOE: la inexistencia de un modelo territorial

El PSOE como partido nació el 2 de mayo de 1879 en una fonda de la calle de Tetuán, en Casa Labra, a espaldas de la Puerta del Sol¹. Los 25 fundadores del PSOE protestaban ese día contra el Ayuntamiento de Madrid porque se subvencionaban las fiestas del 2 de mayo, un hecho que para los socialistas suponía romper la solidaridad internacional, según Andrés de Blas Guerrero². Encuadrando el hecho en un su contexto histórico hay que recordar que España vivía, en aquellos momentos, en plena Restauración monárquica, en una situación nada favorable para la fundación de un partido político con mentalidad obrera y de clase.

Antes de que llegara ese momento, los socialistas españoles habían tenido reuniones y encuentros antes de fundar el primer partido obrero y marxista de España. Uno de los primeros focos que ayudaron a la formación del partido sería la revista *La Emancipación*, desde la que se animaba a que “*la clase obrera debe tener una política propia, política que no puede ser la de los partidos burgueses interesados todos ellos en el mantenimiento de las instituciones sociales existentes, es decir, la separación obrera de los partidos burgueses, incluido el republicanismo federal*”.³ En palabras de Andrés de Blas Guerrero, al principio de su andanza política, el socialismo español “*está fuertemente influenciado por el internacionalismo a ultranza, de marxismo vulgar, que hace que los obreros españoles se aferren a la idea de que los obreros no tienen patria. Solo el paso del tiempo irá transformando la situación*”.⁴ En la misma línea de opinión está José Álvarez Junco para quien “*el PSOE en la primera etapa era rígidamente marxista, por tanto lo único que le interesaba eran las clases sociales y la revolución proletaria y las naciones eran una superestructura burguesa que estaba en desaparición, no le interesaba la estructura del Estado. No tomo ninguna posición sobre el catalanismo, ni sobre el vasquismo, y en 1918, sorprendentemente en un congreso, Julián Besteiro*

¹ JULIÁ, Santos, *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, Madrid, 1996, pág. 15.

² DE BLAS GUERRERO, Andrés, conferencia celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 2-3-2011.

³ CASTILLO, Santiago, *Historia del socialismo español, Volumen I (1870-1909)*, Conjunto Editorial S.A, Barcelona, 1989, pág. 76.

⁴ DE BLAS GUERRERO, Andrés, conferencia celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 2-3-2011.

*defiende una ponencia en la que se apuesta por una confederación de naciones ibéricas, un giro completo con respecto a lo defendido hasta entonces”.*⁵

Para Antonio Elorza, en la primera cristalización de la ideología del socialismo español hay componentes de una mezcla del lenguaje político propio que los internacionalistas tenían ya a mano con los lenguajes proudhonianos, bakunianos y marxistas que asimilaron por sus contactos con el exterior y su asistencia a los congresos de las internacionales obreras.⁶

José Mesa, hombre que provenía del Partido Republicano-Federal, decía que “*los trabajadores debían separarse de una vez por todas de los partidos políticos, y especialmente, pues era el que más atracción podía ejercer sobre ellos, del republicanismo federal, dirigidos como estaba por hombres de clase media que vivían en perfecta inteligencia con lo existente*”.⁷ Y para ello, entre otros, contaron con la ayuda de Laura Marx y Paul Lafargue, huidos a España tras la Commune parisiense e interesados en la fundación de un partido obrero y marxista en la misma línea ideológica de los fundados en el resto de países desarrollados de Europa.

El programa inicial del PSOE, comenzó a gestarse el 2 de mayo de 1879 cuando en la reunión constitutiva del partido se creó una comisión de trabajo en la que tomaron parte Iglesias, Ocina, Calderón, Zubiaurre y Jaime Vera con el fin de redactar una serie de principios que marcaran el horizonte político socialista.⁸ Dos meses después, el 20 de julio de 1879, ya estaría listo el primer programa político del PSOE que firman 21 personas, entre las que no se encuentra Jaime Vera. En el programa se dice que el PSOE aspiraba a la abolición de las clases sociales, o sea, la emancipación completa de la clase obrera, la transformación de la propiedad y la posesión del poder político pero no se hace ninguna referencia a la cuestión territorial.

Tampoco el Manifiesto-programa del PSOE, aprobado por el Grupo Socialista Madrileño en la reunión del 5 de octubre de 1879, contenía ninguna referencia al modelo de Estado ni a ninguna cuestión territorial. Sin embargo en el Manifiesto-Programa propuesto por el Grupo Socialista de Barcelona en 1881, en el punto número IV titulado “*Libertades y Derechos Fundamentales*” se decía que “*queremos la autonomía cooperativa e individual y ésta la queremos y la comprendemos, hermanada con los principios democráticos, con los principios federativos y en mantener el respeto*

⁵ ÁLVAREZ JUNCO, José, conferencia celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 2-3-2011.

⁶ ELORZA, Antonio y RALLE, Michel, *La formación del PSOE*, Ed. Crítica, Barcelona, 1989, pp. 128-134.

⁷ JULIÁ, Santos, *op. cit.*, pág. 18.

⁸ ELORZA, Antonio y RALLE, Michel, *op. cit.*, pág. 126.

más verdadero del sufragio popular".⁹ No era una alusión expresa al modelo de Estado, pero, como vemos desde un principio, el PSOE apostó por los principios federativos o federales para organizar el espacio público, ya sea en materia económica, social o política. En ese mismo año, el Gobierno de Sagasta había legalizado los partidos no dinásticos y había promulgado los decretos de autorización de las sociedades obreras, lo que ofreció la posibilidad de salir a la luz a los pequeños núcleos socialistas.

Era muy importante que todos los partidos o agrupaciones de obreros pudieran unirse para formar una unidad de acción. Había dos polos, Madrid y Cataluña, con dos visiones diferentes, en especial, porque los catalanes tenían muy en cuenta el factor nacionalista en sus reivindicaciones políticas. A medida que el nacionalismo catalán iba adquiriendo importancia política, la imagen centralista del PSOE resultó ser un elemento negativo de la región. El partido consideraba que la unidad de la clase obrera era una fuente indispensable de fuerza y entendía que los intereses proletarios trascendían las fronteras nacionales y se mostró muy suspicaz respecto del catalanismo, al mismo tiempo que seguía siendo un tanto insensible a los problemas específicos de los obreros catalanes. El traslado de la sede de UGT de Barcelona a Madrid, en 1889, reflejó una evolución de la distribución espacial de los miembros, pero desde luego no ayudó a los socialistas de Cataluña.¹⁰

Un año después, en 1882, al unificarse el grupo socialista de Madrid, el Partido Socialista Obrero Español, con el de Barcelona, de carácter reformista, Partido Democrático Socialista Español, firmaron una manifiesto fundacional que comenzaba así: "*Varios grupos de trabajadores de diferentes localidades de España, conformes todos en la acción política del proletariado como partido distinto de todos los partidos burgueses; estando conformes con los principios fundamentales del socialismo obrero y diferenciándose sólo en ligeros detalles que, sin atacar la pureza de dichos principios retrasan, sin embargo, la acción política del proletariado, han acordado deponer sus diferencias formulando sus aspiraciones comunes*".¹¹

En el tercer punto de este programa fundacional del PSOE, en 1882, se decía que "*la Constitución de la sociedad sobre la base de la federación económica (...). Creemos que el Estado obrero no debe ser otra cosa que una delegación para la administración de los intereses sociales, sin facultades arbitrarias, responsable y revocable en todo tiempo y lugar*". En ningún momento se aludía a ningún tipo de federación política sino tan sólo económica, algo que se ratificaría en el manifiesto de los delegados del primer congreso del PSOE celebrado en Barcelona, en agosto de 1888. En el punto

⁹ Manifiesto-Programa del PSOE. Propuesta del Grupo Socialista de Barcelona, 1881.

¹⁰ GILLESPIE, Richard, *Historia del Partido Socialista Obrero Español*. Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1991, pág. 48.

¹¹ Programa del PSOE, 1882, pág. 338.

3º se apostaba por la organización de la sociedad sobre la base de la federación económica, pero no se hacía ninguna alusión al modelo territorial que proponían los socialistas.

La primera alusión pública que hizo el PSOE sobre la cuestión territorial fue el 30 de julio de 1896 en el marco del Congreso de la Internacional donde se mostraron favorables a la declaración a favor de la autonomía de todas las nacionalidades. En el marco del mismo Congreso, el 1 de agosto, se cita el voto favorable a una proposición de la delegación francesa *“presentada por el ciudadano Argyriades, (delegación francesa) declarando las simpatías del congreso por todos aquellos que luchan por conquistar su nacionalidad”*.¹²

Eran los primeros años de trayectoria política de un partido que había vivido prácticamente en el anonimato en sus diez años de vida como reconocía el propio Pablo Iglesias en las páginas de *La España Moderna*. Iglesias escribe en mayo de 1897: *“aunque se fundó en Madrid en 1879 por un puñado de trabajadores, puede decirse que no fue conocido ni dio verdaderas señales de vida hasta 1886”*.¹³

El otro foco de implantación del PSOE, aparte de Madrid, Cataluña y Asturias, era Vizcaya que pasó por un vigoroso proceso de industrialización durante el último cuarto del siglo XIX. El 11 de julio de 1886 Facundo Perezagua estableció una agrupación socialista en Bilbao, y después la organización se difundió a la zona minera, muy ayudada por el liderazgo socialista de la huelga minera de 1890 y por otros episodios violentos. En Vizcaya, los socialistas tenían a su favor la inexistencia de tradiciones políticas y sindicales anteriores entre la fuerza de trabajo. También influyó que los dirigentes locales de la organización actuaran simultáneamente como dirigentes sindicales y políticos y estuvieron expuestos a ponerse a la cabeza de los combativos huelguistas que reivindicaban mejoras laborales. Por todo ello, Vizcaya era el único lugar de España en donde los socialistas influían en millares de obreros ya en el decenio de 1890.¹⁴

Al PSOE no le resultaba difícil oponerse al nacionalismo del PNV cuando se creó éste en 1895, pues uno de los aspectos más destacados del nacionalismo vasco era su hostilidad al numeroso proletariado itinerante; este último formaba por lo menos el 65% de los mineros del hierro de la

¹² TUÑÓN DE LARA, Manuel, *Historia del socialismo español, Volumen I (1870-1909)*, Conjunto Editorial S.A, Barcelona, 1989, pág. 14.

¹³ “El Partido Socialista en España”, *La España Moderna*, mayo 1897.

¹⁴ GILLESPIE, Richard, *op. cit.*, pág. 49.

provincia, a los que aspiraba a representar el PSOE-UGT porque, de ninguna manera, podían ser representados por el PNV reaccionario y nacionalista de Sabino Arana.

Era evidente, por varios aspectos, la situación de marginalidad del socialismo español, el cual a pesar del reconocimiento aparente del sufragio universal por el régimen, no conseguía encontrar un lugar en el debate político ni en 1891 ni en las siguientes elecciones. El impacto del Primero de Mayo, fiesta promovida por la nueva Internacional, tampoco fortaleció su presencia en la movilización social, a no ser la excepción bilbaína. De hecho, el potencial sindical cercano al partido obrero no pasaba de las organizaciones locales, de algunos oficios no demasiado significativos. Fuera de una presencia inhabitual en la zona de Bilbao y de la conocida influencia entre los tipógrafos madrileños, pocas eran las actividades centrales en las que los socialistas habían alcanzado influencia.¹⁵

En cualquier caso faltaba clase obrera organizada, eso es, al menos, lo que pensaban los socialistas, y sería un esfuerzo inútil hacer política antes de crear una fuerte organización de clase. La prioridad era mantener la identidad obrera sobre cualquier objetivo político.¹⁶ Esta fue una lección derivada de las experiencias revolucionarias, asimilada en los lenguajes políticos disponibles entre 1870 y 1880, más que un influjo cualquiera de índole doctrinal, lo que determinó el apoliticismo y el “*antiestatismo*” de esta primera jornada de socialistas reunidos en torno a Pablo Iglesias.¹⁷

Un verdadero socialista, era, por tanto, quien no se entretenía en disquisiciones teóricas respecto a la complejidad social ni política, no se planteaba el modelo territorial, sino que afirmaba rotundamente la existencia por sí del proletariado como clase llamada a triunfar sobre la burguesía. Ese era el primer paso que tendrían que dar los socialistas unidos, intentar conquistar el poder y una vez en él, replantearse el modelo de Estado, incluida la cuestión territorial.

Los socialistas españoles no tenían un modelo de Estado en la cabeza en ese momento. Quizás tenían como máxima una de las definiciones más acertadas que ha realizado un político español del socialismo. Para el malogrado Ernest Lluch “*el socialismo es procurar la máxima libertad, la máxima igualdad y la máxima fraternidad posibles a las personas que viven en sociedad*”,¹⁸ una definición similar a la que expresada por Jordi Solé Tura quien afirmó que “*siempre he entendido el socialismo*

¹⁵ ELORZA, Antonio y RALLE, Michel, *op. cit.*, pp. 296-298.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 31-32.

¹⁷ JULIÁ, Santos, *op. cit.*, pág. 24.

¹⁸ LLUCH, Ernest, documento del Archivo Histórico del Socialismo Catalán de la Fundación Rafael Campalans.

como una pasión por la dignidad de la persona, es decir, por la igualdad y la solidaridad en una sociedad libre".¹⁹

Su ideología en esta cuestión estaba muy subordinada a la corriente de pensamiento de la Primera Internacional y sobre todo de la Segunda Internacional, a la que mandaron delegados. En este sentido debemos fijarnos en lo que pensaba Marx con el que coincidiría posteriormente Lenin. Para Marx la demanda de la autodeterminación y la cuestión nacional siempre estaba subordinada a la lucha de clases y a la perspectiva de la revolución proletaria. Nunca fue un fin absoluto para los marxistas apoyar todos y cada uno de los movimientos de autodeterminación.

La idea de nación en los marxistas del siglo XIX era compleja, era concebida como *"una categoría histórica ligada a la burguesía en ascenso y para la que se considera más importante un tamaño económico importante que la posesión de rasgos específicos culturales"*²⁰. Solozábal a esta reflexión añade que *"el marxismo fue implacable en la denuncia de los peligros del chauvinismo así como la acción mixtificadora y de desorientación del nacionalismo en el proletariado"*,²¹ lo que les distanciaba de los nacionalistas ya que para Solozábal, *"existe, algo en el marxismo que ningún nacionalismo puede tolerar: es la relativización de la demanda nacionalista, la consideración de que la nación no es lo primero, de que antes están, al menos, la estrategia mundial de la revolución y la solidaridad entre los pueblos"*.²²

La cuestión nacional para Marx siempre estuvo subordinada a la lucha de clases (la "cuestión obrera"). Para apoyar esta idea, debemos fijarnos en la resolución aprobada en el Congreso de la Segunda Internacional, celebrado en 1889, con la presencia de partidos socialistas y socialdemócratas, incluido el PSOE. La resolución decía:

"El Congreso se declara a favor de la plena autonomía de todas las nacionalidades y su simpatía con los trabajadores de cualquier país que en la actualidad sufran el yugo militar, nacional u otros despotismos; y pide a los trabajadores de todos estos países que sigan la línea, junto con los trabajadores conscientes del mundo, de organizar el derrocamiento del capitalismo internacional y la creación de una democracia social e internacional".²³ En el mismo congreso, surgió una peculiar forma de abordar la cuestión nacional. Era la propuesta que plantearon los socialdemócratas austriacos quienes defendían la teoría de la *"autonomía nacional-cultural"*, una propuesta que no fue acogida

¹⁹ SOLÉ TURA, Jordi, Manuscrito dedicado a la Fundación Rafael Campalans, Revista *En Construcción*, nº 1, 2010, pág. 11.

²⁰ SOLOZÁBAL, Juan José, "Por un nuevo concepto de nacionalismo", *Leviatán*, nº 6, 1981, pág. 68.

²¹ *Ibíd.*, pág. 68.

²² *Ibíd.*

²³ CARR, E.H, *La Revolución Bolchevique*, Vol.I. Ed. Alianza, Madrid, 1988, pág. 423.

con mucho entusiasmo por cuanto era una solución al problema nacional que había en el Imperio Austro-Húngaro y que no padecía ningún otro país en Europa en aquella época.

Los socialistas se sintieron extraños, como ajenos, a este sistema político que tendía a reproducirse sin incorporar al Estado la sociedad en la que se sustentaba. El objetivo de la clase obrera no tiene nada que ver con la forma del Estado sino con la organización de la sociedad: es una revolución social lo que está pendiente, no una revolución política, ni una reivindicación sobre las relaciones que tendría el Estado central con su territorio circundante, ya sean naciones, regiones o simplemente provincias. Era un debate que los socialistas españoles dejarían pendiente para más adelante, no se planteaban participar en una política burguesa que no les representaba. Años después, esta idea fue cambiando, en el momento en que el PSOE se planteó una alianza estratégica y electoral con los partidos republicanos.

El devenir de los acontecimientos históricos hizo que los socialistas fueran tomando contacto con el resto de partidos políticos. Este contacto con el mundo burgués, para Santos Juliá,²⁴ afectó a la concepción del partido en sentido muy cercano al de la socialdemocracia alemana: un partido revolucionario, no un partido que hace revoluciones, como la definió Kautsky; revolucionario en su identidad colectiva, en su rechazo global de la sociedad capitalista y burguesa.

El PSOE y su sindicato hermano, la UGT, por su número de afiliados y por su presencia visible en la sociedad, no tenían músculo político como para acometer un proyecto de huelga general revolucionaria que pudiera parar la estructura productiva de un país del tamaño de España. Su estrategia inicial era otra, concienciar a los trabajadores, persuadirles en la idea que necesitaban asociarse, organizarse en torno a un partido obrero como el PSOE como estadio previo a la conquista del poder, como forma de liberación de Estado burgués que les oprimía con sus leyes destinadas a perpetuar un sistema de explotación del proletariado.

Los dirigentes socialistas eran muy conscientes que el PSOE representaba a un buen número de trabajadores, pero no podían concebir un asalto al poder desde la revolución. Para ello necesitaban un mayor número de afiliados, una estructura política fuerte y cohesionada con un horizonte muy

²⁴ JULIÁ, Santos, *op. cit.*, pág. 32.

concreto: la toma del poder, para, a partir de él, poder conseguir la deseada sociedad sin clases y después de todo ello organizar el país política y administrativamente, según el ideario socialista.

Dentro de este ideario, por el momento, no cabía un modelo territorial a priori, porque es difícil imaginar unas fronteras cuando tu filosofía política está impregnada de un internacionalismo, poco o nada compatible con las fronteras de los Estados-Nación que habían surgido en Europa a finales del siglo XIX: Alemania o Italia.

Carlos Forcadell defiende la idea de que el socialismo español ha evolucionado en parecidos términos que el del resto de países europeos. Forcadell dice que *“en España se da una evolución similar a la que se venía observando en el socialismo europeo de finales del siglo XIX. Se produce un desplazamiento de los presupuestos teóricos internacionalistas hacia una progresiva asunción del nacionalismo, un fenómeno europeo. Todavía en 1906-1908, los primeros concejales socialistas en Madrid, Pablo Iglesias y Largo Caballero, se oponen con su voto y por escrito a las conmemoraciones patrióticas y centenarias del 2 de mayo, fiesta a la que contraponen simbólicamente el contenido explícitamente internacionalista del Primero de mayo. Nos encontramos con una paradoja si la queremos contemplar a largo plazo pues a partir de las raíces internacionalistas del primer discurso socialista, y si llegamos hasta hoy 130 años después nos encontramos que los partidos socialistas europeos en sus siglas las respectivas referencias nacionales”*.²⁵

Esta era la ortodoxia inicial del partido en materia territorial: internacionalismo, esto es, un modelo en el que las fronteras físicas, los límites regionales, no tendrían ningún sentido para conseguir un mundo solidario en la búsqueda de la liberación del proletariado de las clases dominantes. La praxis, como lo demuestra la Historia contemporánea europea, fue muy diferente: en la realidad cotidiana existían leyes, órdenes ministeriales, decretos gubernamentales que estaban redactados para ser aplicados en un territorio concreto. Es la positivización del derecho político, constitucional y administrativo: toda norma por definición debe ser aplicada a un espacio físico concreto, ya sea una región, una provincia o un país entero. Entrar en el juego político, aceptando sus leyes electorales, aceptando el cuerpo normativo de todo un Estado, por muy burgués que fuera, implicaba en la práctica (praxis) ir definiendo la manera y el modo en el que el Estado se relaciona con su territorio.

Es lo que le fue sucediendo al PSOE, sobre todo porque en España desde finales del siglo XIX ha tenido un problema de encaje del nacionalismo periférico en las instituciones del Estado. Como

²⁵ FORCADELL, Carlos, conferencia celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 12-1-2011.

recuerda Juan José Solozábal, catedrático de Derecho Constitucional de la UAM, en su origen “*nuestro socialismo fue centralista y uniformador, en primer lugar por razones de tipo intelectual o teórico: sustituido el monarca, tras la quiebra del orden tradicional como factor unificador de la comunidad política y transferida la soberanía a la nación, se considerará ineludible para asegurar el protagonismo político de ésta la consecución de su homogeneidad. También por razones de tipo político, pues se pensará que los reductos del antiguo régimen y el caciquismo sólo serán dominados a partir del impulso racionalizados y modernizador proveniente de un solo centro político*”.²⁶

El discurso nacionalista era muy proclive para arrebatar votos y espacio político a los partidos de izquierdas, por eso el PSOE desde finales de siglo sabía que necesitaba ir participando en la vida política y para conseguir una representación en las instituciones lo más conveniente era unirse a los partidos republicanos con los que podía compartir lazos comunes, entre ellos, la concepción federal en el orden territorial que tenían algunas formaciones republicanas como la de lideraba Pi y Margall.

Pi i Margall en su ideario político decía que hay 3 patrias: hay una patria para todos los hombres, la Tierra, hay una patria para esos siglos de gloria y simpatía, la Nación y hay una patria que forman las misma lengua, las mismas leyes, los mismos usos y costumbres, la región. Acaba diciendo seamos catalanes, españoles y humanos. No hay nada excluyente²⁷ y, en ese sentido, el PSOE podía buscar puntos en común con los republicanos, incluida la cuestión territorial.

El concepto de federalismo es anterior al de Estado federal, un Estado federal necesita una sociedad, la idea federal no sólo impregna a la política, sino a las relaciones políticas, sociales, económicos, es una forma de ser libre y de cooperar con los demás, por eso, desde siempre los socialistas se han encontrado muy cómodos con esta forma de entender la política y más en un país como España, con sus históricas tensiones territoriales. Es más, como defiende Ramón Máiz, “*el federalismo podía tener como divisa, con más legitimidad que ningún otro sistema político, la celebrada tríada republicana: libertad, igualdad y fraternidad*”.²⁸

La aportación a la filosofía política federal de Pi y Margall es decisiva. Para Juan José Solozábal, “*el federalismo español es una ideología construida básicamente por Pi y Margall con toda seriedad a partir de una determinada posición filosófica, que arranca desde la autonomía del yo y que por la vía del contrato y la afirmación del pluralismo asociativo llega al plano político con el*

²⁶ SOLOZÁBAL, Juan José, “Por un nuevo concepto de nacionalismo”, *Leviatán*, nº 6, 1981, pág. 63.

²⁷ MOLAS, Isidre, conferencia pronunciada en la Fundación Pablo Iglesias el día 1-12-2010.

²⁸ MÁIZ, Ramón, *La frontera interior. El lugar de la nación en la teoría de la democracia y el federalismo*. Tres Fronteras Ediciones, Murcia, 2008, pág. 265.

propósito de debilitar el poder".²⁹ Ese federalismo es, asimismo, un movimiento político, basado entonces en las aspiraciones democráticas de una pequeña burguesía artesanal y, en general, amplias capas populares, y que no puede explicarse sin "*comprender el dinamismo periférico o extracéntrico de diversos impulsos provinciales que se muestran a través de las Juntas y otras manifestaciones de cierto espontaneísmo, frente a la inercia y anquilosamiento del centro*".³⁰

Este federalismo, lógicamente, debería ser de carácter republicano ya que Pi y Margall, decía que "*una república unitaria es un monarquía con gorro frigio*".³¹ De momento el PSOE no podía aceptar estos presupuestos políticos porque ni por origen era burgués ni por implantación periférico, hasta el punto de defender los intereses provinciales o regionales de una determinada zona de España. Su política oficial era de alejarse de todo aquello sonara a Estado burgués aunque en su ideario político el federalismo fue, en principio, una fórmula para reconocer la diversidad territorial de los militantes y agrupaciones del propio partido y un modo de recoger las sinergias políticas de todas las sensibilidades políticas y territoriales que convivían dentro del propio partido.

A pesar de todo y a pesar de no compartir la filosofía del Estado burgués, el PSOE, como apuntaba Pablo Iglesias en sus escritos, fue participando en las diferentes citas electorales para poder tener representación política en las instituciones. En las primeras elecciones en las que el PSOE consiguió una representación en los ayuntamientos fue en las Elecciones municipales de 1891. El partido consiguió 3872 votos en toda España, de los que 1398 los sacaron en Madrid. La noticia más importante de estas elecciones para el PSOE fue la conquista de 5 concejales, 4 en Bilbao y otro más en Salvador del Valle, actual localidad de Valle de Trápaga, tras su cambio de nombre.

De estos 5 concejales, finalmente el PSOE conservaría un acta en Bilbao ya que la ley electoral obligaba a ser contribuyente o poseer una titulación superior, unas condiciones que sólo cumplía uno de los concejales elegidos.

En las Elecciones Generales de 1893, los socialistas no consiguieron representación pero sacaron 3969 votos, 709 de ellos en Madrid. En la siguiente cita electoral, en las Elecciones Municipales de 1895, los socialistas aumentaron el número de votos y consiguieron representación municipal en las ciudades de Bilbao, El Ferrol y Mataró.

²⁹ SOLOZÁBAL, Juan José. *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*. Ed. Biblioteca Nueva, Madrid 2006, pág. 348.

³⁰ *Ibíd.*, pág. 348.

³¹ MÁIZ, Ramón, *op. cit.*, pág. 266.

Poco a poco, el PSOE, en las diferentes concurrencias electorales, fue aumentando el número de votos, lo que dio mucho aliento a la dirección socialistas sobre las posibilidades de llegar algún día al Congreso de los Diputados. En 1896, consiguieron 3000 votos en la ciudad de Madrid, en 1898 17.000 votos en España, 5.000 de ellos en Madrid y en la última cita electoral del siglo, en 1899, la cifra aumentó a 18.214 votos, 8.000 en Madrid.³² El siglo XX se inauguraba en 1901, con la presencia de 21 concejales socialistas, pero, de momento, el partido no había conseguido representación en el Parlamento, una prioridad absoluta que intentarían solventar sumándose a la coalición con los partidos republicanos.

Eran unos datos esperanzadores pero la dirección socialista sabía que el PSOE en solitario tendría muy difícil tener una verdadera influencia política en las instituciones si no llegaba a acuerdos electorales con otros partidos políticos y los republicanos eran los candidatos más afines para formar una coalición electoral. Sólo quedaba ir limando diferencias, ir uniendo fuerzas para conseguir que la primera década del siglo XX fuera testigo de la gran conjunción republicana-socialista.

³² Fuente: CASTILLO, Santiago, *Historia del socialismo español, Volumen I (1870-1909)*, Conjunto Editorial S.A, Barcelona, 1989.

II.1.2.-El PSOE se plantea una alianza electoral con los partidos republicanos.

El fundador del partido, Pablo Iglesias, renegaba de los partidos burgueses, incluidos los republicanos. Para Iglesias *“hay en esos partidos avanzados programas que en ciertos puntos parece que coinciden con lo que tiene el partido obrero que represento yo aquí. (...) Pero, ¿debemos nosotros dar fe a esas reformas que estampan en su bandera? De ningún modo; sí las estampan es por su propia conveniencia, por triunfar en la lucha que tienen con otros elementos tan burgueses como ellos, no porque se propongan hacer nunca nada a favor de la clase trabajadora”*.³³

Las principales fuentes de información de los obreros en aquella época eran, por este orden, las Casas del Pueblo, creadas como centro de reunión y debate de los afiliados socialistas y, en segundo lugar, la edición del periódico *El Socialista*, órgano oficial del partido desde el momento de su creación. En este sentido era muy importante lo que se publicaba y cómo se publicaba en el citado periódico. A finales del siglo XIX, para el lector de *El Socialista*, parecería como si los verdaderos enemigos, los enemigos a batir no fueran los partidos dinásticos, liberal o conservador, a los que apenas se menciona, sino los republicanos, de quienes los socialistas querían guardar a la clase obrera como de la peste, porque siendo parte de la burguesía pretendían tener objetivos distintos, cercanos a los obreros, para seducirlos y extraviarlos³⁴.

Con mucha reiteración, Pablo Iglesias llamará una y otra vez la atención sobre el poder seductor de los republicanos y los señalará como los auténticos enemigos precisamente por ser los más cercanos y los que podían arrebatárles su esperada militancia o clientela. Iglesias decía que todos los que se acercaran al pueblo para hablarles de una revolución democrática no eran más que falsarios de los que había que guardarse, especialmente si prometían la república pues todavía quedaban muchos sectores del pueblo dispuestos a seguirlos, a votar por ellos y hasta a salir a la calle si veían próxima la revolución deseada.

Pablo Iglesias creía que no se debía defender la República Federal de Pi y Maragall porque según el histórico líder socialista la esclavitud de la clase obrera sería idéntica pues los cambios políticos *“no quebrantan en nada los privilegios de la clase que domina”*, por lo que defendía una

³³ IGLESIAS, Pablo, sesión del 11 de enero de 1885 de la Comisión de Reformas Sociales, pág. 208.

³⁴ JULIÁ, Santos, *op. cit.*, pág. 34.

estrategia de oposición a los republicanos por su calidad de propugnadores de soluciones burguesas dirigidas a separar la clase obrera de sus verdaderos objetivos.³⁵

Debían hacer política además de organizar huelgas u otras acciones económicas reivindicativas pero teniendo muy claro que mientras la sociedad se dividiera entre burguesía y proletariado, y la burguesía permaneciera en el poder, el Estado no era más que un instrumento para su servicio exclusivo, una “*institución encargada de procurar toda suerte de prebendas y buenos negocios a la vez que defenderlos de quienes quieren atentar a estos privilegios*”.³⁶

Todo ello derivaba en una cuestión muy importante: si la afirmación de la especificidad política de la clase obrera hizo de los socialistas un partido antirrepublicano, la de un Estado al servicio exclusivo de la burguesía les volvió indiferentes a la forma de Estado y, en el límite, antiestatistas y hasta antipolíticos.³⁷ Los socialistas de ese momento pensaban que la naturaleza de un Estado-nación como España, aun reconociendo la soberanía nacional, “*preconizaba la unidad de la propia nación bajo uno principios liberales*”³⁸ que ellos no estaban dispuestos a compartir.

Y si se mostraban indiferentes a la forma de Estado era lógico que no les importara demasiado el debate territorial que derivaba de él: tanto más daba, en esos momentos, que en España hubiera una monarquía centralista o una república federal como la que ensayó Pi i Margall desde su responsabilidad como Presidente del Gobierno de la Primera República. Para el PSOE de ese momento la cuestión territorial no era una prioridad, y eso que debate sobre la materia había en España. En aquella época se había debatido un proyecto de Constitución Federal, impulsado por Pi y Margall que nunca se llegaría a aprobar, en el año 1884, el Ministro de Gobernación Segismundo Moret propuso reconocer quince regiones y, por último, en 1891 el conservador Francisco Silvela retomó el proyecto de Moret pero sólo con trece provincias.³⁹

A su vez, el debate sobre los regionalismos, o de los nacionalismos, empezaba a producirse en España. En 1885 se presentaría el “*Memorial de agravios de Cataluña*” y diez años más tarde, en 1895, nacería el PNV de Sabino Arana con un lenguaje abiertamente nacionalista. En este sentido, el nacionalismo vasco significó no una depuración de los principios de autonomía foral sino una ruptura respecto a ellos. Frente a lo que ha planteado el nacionalismo vasco, el nacionalismo no fue tanto una

³⁵ ELORZA, Antonio y RALLE, Michel, *op. cit.*, pág., 210.

³⁶ *El Socialista*, nº 415, 16 de febrero de 1894, pág. 2.

³⁷ JULIÁ, Santos, *op. cit.*, pág. 38.

³⁸ MUELA, Manuel, “La cuestión nacional bajo una perspectiva republicana”, *Temas para el debate*, nº 126, 2005, pág. 29.

³⁹ SEVILLA, Jordi, *Vertebrando España. El Estado Autonomico*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid 2009, pág. 26.

depuración de la cultura del fuero, como una deconstrucción de ésta, implicó una operación de liquidación con lo que el fuero pasó de ser un soporte para estar en la nación sino el referente para reclamar la segregación de ésta y la formación de una nación alternativa.⁴⁰

Poco podían converger las ideas del nacionalismo vasco con las socialistas. Como comenta el Catedrático de la UCM, Juan Pablo Fusi, *“el nacionalismo vasco y anteriormente el fuerismo ha sido bastante reacio a la idea federal, entre otras cosas porque era una idea republicana y tanto el nacionalismo vasco como el fuerismo la concepción que ellos han podido tener del proyecto institucional iba por otras cuestiones como el carácter étnico y por tanto la idea de que lo vasco se subsuma en una solución generalizada ya sea autonomista como federal no sería algo particularmente bien recibido”*.⁴¹

Haciendo un poco de historia sobre el origen del socialismo vasco hay que recordar, como nos apunta el catedrático de la Universidad del País Vasco, Luis Castells, que *“hay un socialismo de carácter vasquista que se situaría por Guipúzcoa y tendría su origen en el caso de Éibar que fue un punto importante y por otra parte otro socialismo más vinculado con la margen izquierda, que representa Perezagua que luego siguió Indalecio Prieto, a pesar de que Prieto hizo significativos avances desde el punto de vista de lo que fue la solución del tema autonómico”*.⁴²

La postura oficial del PSOE era, lógicamente, de distancia con respecto a estas reivindicaciones del nacionalismo periférico. No se podía esperar otra cosa de un partido obrero, de clase e internacionalista, que centraba su lucha en la emancipación de la clase obrera del Estado y de sus instituciones.

Todo esto no era óbice para que Pablo Iglesias contemplara las virtudes de ir participando poco a poco en el sistema político del que tanto renegaba en cada acto del partido. En este sentido decía que *“si nosotros queremos que vayan a aquellos sitios diputados o concejales socialistas, es porque allí, merced a sus proposiciones o a sus proyectos de ley, además de poder arrancar alguna mejora para los trabajadores, harán que se manifieste el antagonismo de clase”*.⁴³

A este respecto, tiene especial interés la continua crítica que se realizaba al Partido Republicano-Federal, visto siempre como el gran enemigo a batir ya que su discurso podría llevar a

⁴⁰ CASTELLS, Luis, conferencia pronunciada en la Fundación Pablo Iglesias el día 27-10-2010.

⁴¹ FUSI, Juan Pablo, conferencia pronunciada en la Fundación Pablo Iglesias el día 27-10-2010.

⁴² CASTELLS, Luis, conferencia pronunciada en la Fundación Pablo Iglesias el día 27-10-2010

⁴³ IGLESIAS, Pablo, *Comentarios, El Programa socialista*, Art. VII, pág. 148.

confundir a los obreros no formados y llevarles hasta sus filas.⁴⁴ Eso a pesar de que en la Base 4ª a que debe ajustarse la redacción de *El Socialista* se dice que se debe “*combatir a todos los partidos burgueses y especialmente la doctrina de los avanzados, si bien haciendo constar que entre las formas de gobierno republicana y monárquica, El Socialista prefiere siempre la primera*” y a pesar de que José Mesa, uno de los primeros mentores del socialismo español calificara al líder del Partido Republicano-Federal, Francisco Pi y Margall, como “*el único político honrado que existe*”.⁴⁵

Al mismo tiempo que los socialistas expresaban una preferencia platónica por un régimen republicano mejor que por la monarquía restaurada, sin embargo, adoptaban una política de hostilidad hacia los republicanos. En esta línea se expresaba Juan José Morato, miembro destacado del PSOE y amigo personal de Pablo Iglesias, afirmaba en un artículo titulado “*La República*” que “*nos han llamado monárquicos, que es igual ofensa que si nos hubieran apellidado republicanos*”.⁴⁶ A este respecto, Isidre Molas, vicepresidente segundo del Senado en la última legislatura de Zapatero, y miembro destacado del PSC, piensa que al principio los socialistas no pactaban con los republicanos, porque éstos pretendían ocupar el mismo espacio político. Molas afirma que “*cuando sale el PSOE su objetivo principal es extinguirse los republicanos porque los obreros votaban republicano, estaban en los casinos republicanos, los pueblos obreros eran republicanos. El enemigo principal eran los republicanos porque si no le conseguían convencer a los obreros que eran sus activos que era mejor el sindicato de clase que el sindicato de profesión, que era mejor un partido de obreros que de la pequeña burguesía. Cuando los socialistas son ya consistentes pueden pactar*”.⁴⁷

Republicanism y federalismo iban de la mano, de hecho, según Richard Gillespie, el federalismo de Proudhon, uno de los socialistas utópicos más representativos, encontró eco entre los republicanos federales de Francisco Pi y Margall.⁴⁸ Esta misma opinión la comparte Ramón Máiz, Catedrático de la Universidad de Santiago de Compostela. Máiz defiende que “*Engels afirmó en 1873 que Pi i Margall era de los republicanos oficiales el único socialista, el único que vio la necesidad de juntar la república en los trabajadores. Pi dice que la cuestión social es la cuestión de nuestro siglo, y que era socialista pero era un socialismo utópico al modo de Proudhon*”.⁴⁹ De hecho Engels cuando se proclama la Primera República en España, de la que Pi i Margall será Presidente del Gobierno,

⁴⁴ MESA GARCÍA, Enrique, Tesis doctoral titulada “Los orígenes del PSOE: Mercancía, positivismo y socialdemocracia 1879-1891”, Facultad de Filosofía, Universidad Autónoma de Madrid, pág. 278.

⁴⁵ Cartas de España, para L'Egalité, fechada el 12 de marzo de 1880. (Cfr. S. y J.J. Castillo. « José Mesa y Leompart (1831-1904) y el socialismo español », Revista de Estudios Sociales, nº 14, mayo-diciembre de 1975, p. 98.)

⁴⁶ *El Socialista*, nº 8, 30-4-1886.

⁴⁷ MOLAS, Isidre, conferencia celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 1-12-2010.

⁴⁸ GILLESPIE, Richard, *op. cit.*, pág. 22.

⁴⁹ MAIZ, Ramón, conferencia celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 1-12-2010.

opinará que “*la República es la forma más acabada de la hegemonía burguesa...es, por otro lado la forma estatal en la que la lucha de clases se libera de sus últimas trabas y en las que se prepara el campo de batalla para esa lucha. La República moderna no es otra cosa que este campo de batalla*”.⁵⁰

El influjo del Partido Republicano-Federal, el PSOE lo recibiría a través del citado José Mesa, que en su día fue militante del partido de Pi i Margall, y posteriormente sería el primer impulsor del grupo de fundadores del Partido Socialista, antes que tener que desplazarse a París por motivos de trabajo en el otoño de 1874.⁵¹

En este sentido, hubo una discusión muy sonada entre Pablo Iglesias y Jaime Vera. El doctor Vera apostaba por combatir principalmente a los gobiernos y a los propulsores de medidas reaccionarias, no a los republicanos que en lo político, según Vera, podían llamarse afines.⁵²

En la última década del siglo XIX, muy lentamente se fue modificando la opinión que tenía oficialmente el PSOE con respecto a su participación en la vida política como el resto de los partidos. El contenido de este nuevo pensamiento socialista hacía hincapié “*en la necesaria reforma tanto del aparato productivo como de la administración y del marco general de las relaciones laborales. De él también surgía la clara predisposición del socialismo a cooperar en las iniciativas reformadoras que se presentasen*”.⁵³

En el V Congreso Federal celebrado en Madrid en el año 1899, se aceptó la posibilidad de concluir pactos con las formaciones políticas burguesas en casos límite, es decir, cuando las garantías democráticas pudieran ser barridas en la práctica política cotidiana. *El Socialista*, en su resumen del congreso, decía que “*como necesitamos de libertades, auxiliaremos para obtenerlo en las luchas intestinas de la burguesía, a la fracción que más amplios derechos nos dé y mejor los defienda*” y sintetizando aún más el pensamiento oficial del partido, el periódico hacía una reflexión sobre los vínculos comunes que les unía a los republicanos. *El Socialista* añadía que “*entre ellos y nosotros puede haber algo en común: la defensa y conquista de las libertades, la instauración de una forma superior de Gobierno porque los socialistas veríamos con agrado, ya a ella ayudaríamos, la instauración de un régimen político más concorde que el presente con nuestro modo de pensar*”. La

⁵⁰ ELORZA, Antonio y RALLE, Michel, *op. cit.*, pág. 70.

⁵¹ GILLESPIE, Richard, *op. cit.*, pág. 24.

⁵² CASTILLO, Santiago, *op. cit.*, pág.104.

⁵³ *Ibid.*, pág. 187.

alusión al sistema republicano era muy clara y según recogen las páginas del órgano oficial del partido, el final del Congreso se terminó al grito de ¡¡¡Viva la república social!!!.⁵⁴

Después, en el VI Congreso Federal, celebrado en Gijón en el año 1902, nuevamente reapareció la cuestión de las alianzas electorales. La resolución sobre el tema estuvo presidida por la ambigüedad. Mientras, por un lado, el Congreso negó el posible pacto con partidos no estrictamente proletarios, pero por otro, reformó el artículo 21 de los estatutos regulando un inflexible mecanismo para acceder a las coaliciones. El acuerdo del Congreso especificaba que “*cuando el comité nacional una o varias agrupaciones consideren indispensable un coalición con cualquier partido radical burgués se consultará previamente al partido y si las dos terceras partes de los votantes opinan en sentido afirmativo se realizará el acuerdo*”.⁵⁵

Basándose en este acuerdo del Congreso, la Agrupación de Madrid solicitó al comité nacional una alianza con la recién formada Unión Republicana. El comité nacional denegó la petición, aun a costa de enfrentarse con sectores influyentes de la Agrupación de Madrid, que mostraron su disconformidad con la decisión del comité nacional.⁵⁶

Todas eran señales que iban en una misma dirección: la futura alianza entre republicanos y socialistas y las consecuencias que traerían para el PSOE. El partido definitivamente aceptaba el juego democrático derivado del Estado burgués, ya no había vuelta atrás en los planteamientos y en los pasos dados. El republicanismo será a partir de ahora una de las señas de identidad socialistas, tan profunda como el federalismo latente desde el origen del partido. Es más, a juicio de muchos socialistas el binomio monarquía-Estado centralista y república-Estado federal o federalizable comenzaría a ser prototípico y los primeros pasos de esta doble identidad se estaban dando a principios del siglo XX, en el contexto de todo este debate político. Los acontecimientos de la Semana Trágica de Barcelona precipitarían un acuerdo que interesaba tanto a socialistas como a partidos republicanos de cara a obtener una mayor representación política en las instituciones del Estado.

⁵⁴ CASTILLO, Santiago, *op. cit.*, pág. 199.

⁵⁵ *El Socialista*, septiembre de 1902.

⁵⁶ TERMES, Josep. *Historia del Socialismo Español, Volumen II (1909-1931)*. Conjunto Editorial S.A, Barcelona, 1989, pág. 39.

II.1.3-El PSOE formaliza el pacto con los republicanos

La situación política de España propició ocasiones en las que el PSOE y los partidos republicanos encontraron puntos de encuentro. Las campañas de propaganda y las movilizaciones contra los procesos de Montjuich y la guerra de Cuba acercaron a los socialistas a algunos sectores del republicanismo. Pablo Iglesias no opuso resistencia y hasta es posible que alentara un pacto con los republicanos federales para “*trabajar unidos por la fuerza del sufragio e intervenir las mesas con hombres resueltos e inteligentes*” en las elecciones de 1899 en Madrid.

Juan José Morato, estudioso de los primeros años de vida del PSOE, añade a esta declaración del fundador del partido un episodio muy significativo, aunque no lo suficientemente contrastado históricamente. Según Morato⁵⁷, se llegaron a imprimir algunas papeletas con los nombres de los cuatro candidatos: Pi I Margall y Salmerón por los republicanos; Iglesias y Vera por los socialistas. Si esto fue como Morato lo cuenta, ésta habría sido la primera vez que republicanos y socialistas se presentaron juntos, aunque este pacto no había sido aprobado previamente en un congreso ni mediaba por tanto un acuerdo formal de concurrir juntos a unas elecciones legislativas.

El renacimiento de los partidos republicanos, cuando acababa de iniciarse el reinado de Alfonso XIII, en 1903, y el hecho de que los partidos dinásticos habían perdido también a sus dirigentes históricos (Cánovas del Castillo y Sagasta), volvió a traer el debate político la cuestión de la forma de Estado. Los socialistas, firmes en su rechazo de cualquier alianza, no pudieron sustraerse por completo al clima de movilización que, con la pérdida de las últimas colonias y la repatriación de los soldados, acompañó el resurgir del sentimiento republicano.⁵⁸

En agosto de ese mismo año, la agrupación socialista madrileña presentaba una propuesta para que fuera enviada al Comité Nacional del partido para su posterior votación. En este escrito constataban la reciente unidad republicana, una unidad que les hacía pensar a los socialistas que el Gobierno pretendía frenar intentando “*hacer las elecciones municipales*” para confrontar, de esta manera, en un duelo electoral a la República y a la Monarquía. En estas circunstancias, decía el documento, los socialistas debían prestar su ayuda a “*los que después de todo representan un régimen más en armonía con nuestro modo de pensar*”.⁵⁹ Añadía el escrito que “*ahora peleamos contra la*

⁵⁷ MORATO, Juan José, *El Partido Socialista*. Ed. Mario Ayuso, Madrid, 1976, pág. 146.

⁵⁸ JULIÁ, Santos, *op. cit.*, pág. 55.

⁵⁹ CASTILLO, Santiago, *op. cit.*, pág. 219.

Monarquía por lo que tiene de burguesa y aristocrática, en mezcla incomprensible y por representar instituciones anacrónicas en los pueblos modernos. Después de establecida la República en nuestra nación se habrá resuelto una parte del problema y entonces estaremos en situación desembarazada para combatir contra una burguesía ansiosa de goces, quizás con la ayuda de una gran parte de los mismos que hoy se satisfacen sólo con un cambio de régimen”.

Al final, debido a la votación en contra de agrupaciones como Alicante, Burgos, Córdoba, Éibar, El Ferrol, Málaga, Manresa, Pontevedra, Tarragona, Valladolid, Linares o Vigo, y la propia opinión de Pablo Iglesias por mantener el partido independiente, se desechó la coalición y el partido acudiría en solitario a las elecciones municipales de ese mismo año, consiguiendo medio centenar de concejales en 23 municipios. Entre las actas de concejales conseguidas estaban las de Largo Caballero, García Ormaechea y Pablo Iglesias en el Ayuntamiento de Madrid.

Como curiosidad histórica hay que destacar que en esta convocatoria electoral, en el municipio vallisoletano de Urones de Castroponce, fue nombrado alcalde el cabeza de lista del PSOE, el primero en toda la historia del partido. Parecía que los socialistas encarrilaban una tendencia política ascendente, pero lo que no entraba en los planes de Pablo Iglesias fue el frenazo electoral de 1905. En las Elecciones Generales de ese año el PSOE solo conseguiría 26.000 votos, 2.000 de ellos por la provincia de Madrid. Era evidente que las puertas del Parlamento sólo se abrirían con una coalición electoral que era más necesaria que nunca.

Un año después, en 1906, los socialistas y republicanos mantenían conversaciones para coaligarse en Bilbao. El órgano oficial del partido, en ese mismo año, había cambiado sustancialmente el discurso en la aceptación de la República. *El Socialista*, el 15 de junio, publicaba en sus páginas todo un alegato republicano. Ahora los socialistas se declaraban republicanos incluso en grado superior a los republicanos mismos. Los socialistas aspiraban a una República que pudiera satisfacer las exigencias de justicia y equidad formuladas por los esclavos de la sociedad moderna, los proletarios. Lógicamente no era la República a la que aspiraban los partidos republicanos españoles, pero al menos los socialistas se estaban esforzando en adecuar su pensamiento y su lenguaje a la nueva situación política que ya visualizaban y que no era otra que formalizar una coalición electoral republicana-socialista.

Así las cosas, en febrero de 1907 la agrupación de Bilbao aprobaba por mayoría coaligarse con los republicanos para las elecciones provinciales de marzo, aun a sabiendas de actuar contra los

acuerdos orgánicos del partido, que por aquel entonces no había aprobado oficialmente un acuerdo electoral con los republicanos.

No obstante, el comité de la Federación de Vizcaya también apoyaría la idea de coaligarse con los republicanos. La candidatura conseguiría más de 7.000 votos en Bilbao, pero fue derrotada en el conjunto del distrito. Paralelamente a la decisión coalicionista, en Madrid, Vicente Barrio encabezaba una propuesta de coalición que era rechazada por la agrupación, entonces presidida por Francisco Largo Caballero, mano derecha en la época de Pablo Iglesias en el Ayuntamiento de Madrid.

En el VIII Congreso Federal, celebrado en Madrid en 1908, se aprobó una resolución que decía lo siguiente: *“en casos excepcionales, el Partido Socialista, a propuesta de una o varias agrupaciones del Comité Nacional, puede coaligarse con los partidos burgueses avanzados, en toda clase de elecciones, cuando previa consulta al partido, hecha por medio del referido comité, lo acuerden las dos terceras partes de los votantes (...)”*. Esta resolución se convertiría un año después en la base ideológica de la futura conjunción republicano-socialista. Ahora, al menos, el acuerdo ya estaba legitimado en un Congreso Federal, máximo órgano de legitimidad política de los militantes socialistas de la época.

En el contexto de las consecuencias de la Semana Trágica de Barcelona, se debe ubicar la Conjunción republicano-socialista. El 22 de septiembre de 1909, el Comité Nacional del PSOE hizo público un manifiesto en el que se vertía la voluntad de aliarse con las fuerzas políticas que luchaban por el restablecimiento de las garantías constitucionales y contra el gobierno conservador de Maura.

Los sucesos de la Semana Trágica sirvieron de pretexto para la sellar la Conjunción republicano-socialista, que se selló el 7 de noviembre de 1909 en el frontón Jai-Alai de Madrid, en un mitin en el que Iglesias apareció al lado de los principales líderes de las variadas corrientes republicanas, con objeto de *“emprender una campaña a favor de los grandes ideales y en contra de la reacción”*.⁶⁰ Los sucesos y la represión que siguió, incidió sobre el clamor cada vez más fuerte por un cambio de política, acabó por rectificar una estrategia de aislamiento que había conducido al partido a la marginación de la política y al aislamiento social. A partir de ahora, y por una larga temporada, el socialismo será republicano no ya en la declaración de intenciones últimas sino en la práctica de la política,⁶¹ lo que significaba todo un giro teórico en los planteamientos de Pablo Iglesias.⁶²

⁶⁰ TERMES, Josep, *op. cit.*, pág. 39.

⁶¹ JULIÁ, Santos, *op. cit.*, pág. 66.

Para Carlos Forcadell, Catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad de Zaragoza, *“la conjunción republicano-socialista, es una manera de aceptar de que se hace política, se está haciendo política en un escenario político nacional. Comienza una cierta presencia parlamentaria, una clara capacidad de acción colectiva, entre 1917 y 1920, junto con la necesidad de acercarse a la opinión pública, la sociedad está fuertemente nacionalizada, por tanto, la integración en las instituciones aquí se produce también de otra manera más lenta, menos espesa, que en otros países como Francia, Alemania o Inglaterra. Y el papel que tuvo la guerra en este proceso de nacionalización, del discurso de la realidad de las organizaciones políticas y sindicales socialistas. El papel de la guerra en nosotros viene desempeñado por la Guerra del 98, o con la posterior Guerra de Marruecos. Son las clases trabajadoras españolas las que están nacionalizadas. Hay centenares de miles de obreros implicados a partir de 1918, y practican un discurso de clase común, nacional y nacionalizada”*.⁶³

Los socialistas, en efecto, presentaron la alianza con los republicanos privilegiando el contenido democrático de su nueva política. La democracia, como diferente a la meta propia del socialismo pero no por eso como algo por lo que no mereciera luchar y sacrificarse, comenzó a ser un valor en alza en el discurso oficial del PSOE. Se inicia una etapa muy importante dentro del socialismo español. Como defiende Andrés de Blas Guerrero, *“la conjunción republicano-socialista es muy importante, en la historia del socialismo español porque es la aproximación lenta pero marcada ya hacia una orientación liberal-democrática. A partir de la conjunción, el PSOE, de alguna manera, revisa este marxismo vulgar de la primera etapa inicial en la que hay un absoluto rechazo a la idea de nación y a partir de ese momento se va aproximando a una concepción liberal democrática de la cuestión y esa etapa es muy larga porque llega desde la conjunción hasta el final de la Segunda República”*.⁶⁴

Es una etapa histórica que transforma el discurso oficial del PSOE en materia territorial, porque se aceptan las normas del juego del Estado burgués. En esta misma línea de opinión está Carlos Forcadell para quien hay dos causas para la transformación del discurso internacionalista al discurso nacional *“las dos causas o situaciones fundamentales serían primero la integración en las instituciones y en la vida política. Ese es un principio más intenso desde principios del siglo XX en el socialismo europeo y en el español también. Y el otro factor determinante en el caso del socialismo europeo y de alguna manera el español también, fue la Guerra Europea, la Primera Guerra Mundial,*

⁶² ELORZA, Antonio y RALLE, Michel, *op. cit.*, pág. 332.

⁶³ FORCADELL, Carlos, conferencia celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 12-1-2011.

⁶⁴ DE BLAS GUERRERO, Andrés, conferencia celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 2-3-2011.

desarrollada entre 1914 y 1918. La Gran Guerra en 1914 resulta ser uno de los contrastes más brutales entre un discurso internacionalista y una realidad: la fuerte nacionalización de las masas que emerge de modo natural".⁶⁵

En aquellos primeros momentos de coalición electoral, la opción se definía entre república y monarquía, entre democracia y despotismo. Ahora, como terreno compartido por un sector de la burguesía y la clase obrera organizada se levanta la República: "*Instaurad la República, aunque sea conservadora*", instaba Pablo Iglesias a sus nuevos coligados, que ya conquistará el proletariado por su propio esfuerzo "*las mejoras que desea*", incluida la cuestión territorial.

El PSOE pensaba, al firmar la coalición, que los republicanos deberían encargarse de que "*desaparezca el obstáculo de la Monarquía*", porque de esa manera se desarrollará la industria y la agricultura y con ella, el poder y la organización del proletariado. Los socialistas, por su parte, van a la coalición, "*no por ningún motivo mezquino sino porque sirve para ayudar a la revolución*".

La República, asunto de los republicanos hasta ese momento, abría la posibilidad al avance del proletariado hacia sus propias metas, tarea de los socialistas, que seguirían batallando en "*las condiciones de derecho y libertad precisas para que el proletariado pueda tranquilamente, sin provocar innecesarias perturbaciones, realizar su obra de educación y organización con vistas a su total emancipación*".⁶⁶ Sobre el éxito o el fracaso de la *Conjunción*, para transformar España en un país de progreso, el presidente fundador del partido, Pablo Iglesias, descargaba toda la responsabilidad sobre los partidos republicanos, con una concluyente frase: "*Eso dependerá de los republicanos*".⁶⁷

Los socialistas habían mostrado voluntad de acuerdo, quedaba mucho camino por recorrer, había dudas sobre su éxito, incertidumbre sobre su futuro, pero lo cierto es que la *Conjunción* republicano-socialista era una realidad a finales de 1909.

⁶⁵ FORCADELL, Carlos, conferencia celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 12-1-2011.

⁶⁶ *El Socialista*, nº 1235, 12 de noviembre de 1909.

⁶⁷ IGLESIAS, Pablo, "¿Vendrá la República?", *La Mañana*, 5 de diciembre de 1909.

II.2.EL DEBATE TERRITORIAL ENTRE EL PACTO CON LOS REPUBLICANOS Y EL PACTO DE SAN SEBASTIÁN (1909-1930).

II.2.1-LA CONJUNCIÓN REPUBLICANA-SOCIALISTA: UNA DECADA DE COLABORACIÓN (1909-1919).

El primer fruto electoral de la Conjunción republicana-socialista se recogió en las Elecciones Municipales de diciembre de 1909. En esta convocatoria con las urnas la Conjunción triunfó en las grandes ciudades, donde era mucho más difícil el fraude y el pucherazo electoral típico de la época. En Madrid las elecciones arrojaron un empate entre la candidatura de los monárquicos y la de la Conjunción. Ambos consiguieron 25 concejales. En general, a nivel de toda España, el PSOE creció en número de concejales sensiblemente. Consiguieron 59 concejales distribuidos en 40 ayuntamientos, lo que evidenciaba que el pacto con los republicanos había sido todo un éxito electoral.

Era un pacto que había entusiasmado a los socialistas porque pensaba que le daría la representación política que necesitaba para cambiar el modelo político. Fraba Ribas, un histórico dirigente del socialismo catalán, escribía en diciembre de 1909, *“la unión con nuestros vecinos de la izquierda burguesa, lejos de tener un carácter meramente electoral, tiene una significación eminentemente revolucionaria. Pues nosotros no hemos ofrecido nuestro apoyo a los republicanos para ayudarles a fabricar concejales y diputados, sino para echar abajo la monarquía e instaurar la República”*.⁶⁸

Después, el 9 de febrero de 1910, José Canalejas formaría gobierno e inmediatamente convocaría Elecciones Legislativas. Todos los partidos fueron preparando sus candidaturas. Pablo Iglesias formará parte de la candidatura de la Conjunción republicano-socialista por Madrid y será elegido como primer diputado del PSOE en las citadas elecciones del mes de mayo, una cita electoral que mostró de forma muy evidente la bondad de la nueva estrategia con la contundente victoria sobre la candidatura monárquica.

En estas nuevas circunstancias, aun manteniendo la dualidad analítica tradicional del socialismo, se trasladaron los ataques del terreno de la burguesía al de la monarquía y se valoró prioritariamente el interés general, relegando el interés específicamente obrero anterior. Este discurso

⁶⁸ TERMES, Josep, *op. cit.*, pág. 41.

se pudo mantener porque momentáneamente la Conjunción con los republicanos obtuvo evidentes resultados electorales.

De los 23 concejales obtenidos el 2 de mayo de 1909, en las Elecciones municipales, se pasó a los 135, en noviembre de 1913. Los 8.000 votos de las Elecciones legislativas de 1907 fueron rebasados por los 37.000 en las de 1910 y 1914.⁶⁹

La Conjunción, no obstante, empezó a mostrar inestabilidad muy pronto. En abril de 1912, Melquiades Álvarez fundó el Partido Reformista. Posteriormente se mostraría partidario de gobernar dentro de una Monarquía dirigida por Alfonso XIII, algo que generó el absoluto rechazo del PSOE. Pablo Iglesias rechazaba la posibilidad de seguir a Álvarez en su deseo de gobernar pero *“la deserción de los que pretendían realizar dentro de la Monarquía un programa”* no iba a modificar ni un ápice, todo lo contrario, la posición de los socialistas *“nosotros siempre con la República”* decía el editorial de *El Socialista*, el día siguiente al discurso en que Melquiades Álvarez se declaraba presto a gobernar. Y añadía: *“los socialistas no somos, no seremos nunca, nunca, NUNCA, monárquicos”*.⁷⁰

La actitud de Melquiades Álvarez aceleró la disgregación de la Conjunción. La minoría parlamentaria se dividió en 3 grupos: Unión Republicana-PSOE, republicanos catalanes y Partido Reformista. Así las cosas, las dificultades se acumulaban sobre la Conjunción a finales de 1913: a la actitud colaboracionista con la Monarquía de Melquiades Álvarez se le unieron las dudas surgidas dentro del PSOE sobre si continuar dentro de la coalición, en especial las manifestadas por los socialistas catalanes en el IX Congreso Federal de 1912.

A pesar de que destacados dirigentes socialistas como Jaime Vera y el propio Pablo Iglesias, se habían posicionado a favor de la Conjunción antes de que la crisis se manifestara, lo cierto es que, en los últimos meses de 1913, la opinión de los socialistas con respecto a mantener o romper la coalición con los republicanos estaba en su punto más álgido.

Estas oscilaciones en la opinión de los socialistas reaparecieron en el X Congreso Federal, celebrado en la Casa del Pueblo de Madrid entre los días 24 y 31 de octubre de 1915. En una carta

⁶⁹ TERMES, Josep, *op. cit.*, pág. 43.

⁷⁰ JULIÁ, Santos, *op. cit.*, pág. 77.

enviada al Congreso⁷¹ por Jaime Vera que se incluyó como voto particular, éste defendía la tesis de que al mostrarse como “*una fuerza nacional, progresiva, democrática y civilizadora*” el socialismo español encontraba inevitablemente en su camino al republicanismo. Para Vera, “*hacer nación, progreso, civilización y democracia es hacer socialismo*” y para Julián Besteiro, que junto a Pablo Iglesias hizo suya esa carta, el problema más inmediato del socialismo era el de la “*lucha a muerte entre la democracia y la reacción y para mantenerla y acometerla en España es necesaria la coalición sobre las masas republicanas*”.

Sin embargo para Indalecio Prieto, defensor convencido de la *Conjunción* en 1912, “*la deserción de los reformistas*” había acabado con esa política: la *Conjunción*, dijo, “*está rota*”. No presentó, sin embargo, ningún voto particular y la moción de Vera y Besteiro, favorable a mantener la *Conjunción*, triunfó aunque con una fortísima oposición. La delegación catalana estuvo en contra de mantener el pacto con los republicanos y también se analizaron las divergencias surgidas en la *Conjunción* con ocasión del estallido de la Primera Guerra Mundial. En el balance final del Congreso se ratificaría la continuación del pacto republicano-socialista, aunque el fuerte debate significó el preludio de nuevas divergencias en el PSOE sobre la cuestión.

Los socialistas, que habían optado hacía pocos años por identificar democracia con república y situar al socialismo al servicio de la conquista de la democracia con el convencimiento de que se trataba de un avance en el progreso y la civilización que conduciría posteriormente al socialismo, quedaron desconcertados ante la evolución de los republicanos, en especial, con la actitud de Melquiades Álvarez de colaboración en un gobierno rendido a las posiciones de Alfonso XIII.

Los socialistas pensaban que con la monarquía era imposible realizar ningún progreso por el camino de la democratización. La gota que colmó el vaso sucedió en 1917 con la suspensión de las Cortes y de las garantías constitucionales. Entre los socialistas, bajo el trasfondo de la Revolución Rusa, donde los Romanov habían caído del trono, se arraigó una sólida opinión expresada en *El Socialista* de que “*la democracia y la monarquía son absolutamente incompatibles*”.⁷²

La crisis de 1917 en España, con la presión de las juntas de defensa, de los nacionalistas catalanes, de los partidos republicanos, del PSOE y de los dos grandes sindicatos, sería testigo de una huelga general y de una Asamblea de Parlamentarios que exigiría un cambio constitucional, la afirmación de la soberanía nacional, el fin al turno de partidos y el fin al monopolio del poder de los

⁷¹ JULIÁ, Santos, *op. cit.*, pág. 79.

⁷² *El Socialista*, “Saldo de Coronas”, nº 2900, 29 de abril de 1917.

partidos dinásticos. La movilización sindical y política del año 1917, se apoyó en un discurso en el que la nación iba adquiriendo una centralidad clara.⁷³ La identidad de clase y nacional que se impone tanto en el discurso como en la realidad y en la práctica política en las organizaciones socialistas se impone de modo natural a otras entidades territoriales o particulares o particularistas.

En el contexto de esta crisis, se celebró una Asamblea Extraordinaria en la Agrupación Socialista Madrileña, de las que nos ofrece detalles *El Socialista* los días 25,26 y 28 de mayo de 1917. En ella Julián Besteiro, Francisco Largo Caballero y Daniel Anguiano introdujeron una enmienda en la que afirmaban que la situación del país continuaba haciendo necesaria la transformación del régimen monárquico por el republicano burgués, por lo que la clase obrera, en su decisión de contribuir a la transformación de los sistemas de gobierno, secundaría actos y resoluciones que correspondieran realizar a los partidos republicanos, encargados de sustituir a los actuales poderes.

En este sentido, y para continuar con la línea de acción política acordada en esta Asamblea extraordinaria socialista, una comisión de los comités nacionales de UGT y PSOE mantuvieron una entrevista con Melquiades Álvarez en la que se llegó al acuerdo de “*una vez realizado el movimiento, la aspiración sería constituir un Gobierno provisional que, representando la soberanía nacional, convocase Cortes Constituyentes*”, dejando muy claro que las partes que intervinieran en el movimiento “*no podían procurar solución alguna de significación monárquica*”.⁷⁴

Esta alianza quedó sellada con la formación de un comité formado por Lerroux y Melquiades Álvarez, en representación de los republicanos y de los reformistas y Pablo Iglesias, en representación del PSOE y Largo Caballero, en representación de la UGT. Luis Araquistain resumía muy bien la filosofía de este pacto. Afirmó que “*si los militares eran el brazo armado de la renovación y los parlamentarios de izquierda el pensamiento crítico y reconstituyente, los obreros organizados querían ser las piernas del movimiento*”.⁷⁵

El propio Pablo Iglesias se mostraba entusiasmado con este nuevo pacto con los republicanos, ya que éste traería a los socialistas la emancipación de la clase obrera. Iglesias proclamaba “*¡Abajo el régimen monárquico! ¡Paso al régimen republicano que a la vez permitiría a la burguesía alcanzar su pleno desarrollo, dará facilidades al proletariado para constituirse en poderosa fuerza, influir*

⁷³ FORCADELL, Carlos, conferencia celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 12-1-2011.

⁷⁴ *El Socialista*, días 16-24 octubre de 1918. Memoria que la Comisión Ejecutiva presentó al XI Congreso Federal del PSOE.

⁷⁵ JULIÁ, Santos, *op. cit.*, pág. 98.

notablemente en los asuntos nacionales y acelerar el feliz momento de poner remate a los antagonismos sociales!”.⁷⁶

Poco después, en agosto de 1917, se reunieron los comités nacionales del PSOE y la UGT. En esa reunión todos los presentes excepto Julián Besteiro y Virginia González, estuvieron de acuerdo en que los socialistas debían formar parte del gobierno provisional como medio más eficaz de garantizar los intereses de la clase trabajadora. Pablo Iglesias se mostró partidario de una colaboración ministerial, pero sin que los socialistas se encargaran de carteras. La meta, publicada en el Manifiesto de los Comités Nacionales de la UGT y del PSOE, quedaba definida con claridad “*un gobierno provisional que asuma los poderes ejecutivos y moderador y prepare la celebración de elecciones sinceras de unas Cortes Constituyentes que aborden con plena libertad los problemas fundamentales de la constitución política del país*”.⁷⁷

La crisis de 1917 se saldaría con un gran fracaso de las pretensiones del pacto entre republicanos y socialistas e incluso con la reclusión en el penal de Cartagena de toda la dirección socialista de la huelga general (Largo Caballero, Besteiro, Anguiano y Saborit). Pero lo más grave fue el gran clima de desconfianza hacia los republicanos y hacia la revitalización de un pacto que había muerto casi definitivamente a la conclusión de esta crisis.

El XI Congreso Federal del PSOE, celebrado en Madrid a finales de 1918 se daría por roto el pacto entre republicanos y socialistas. En ese mismo año, en el mes de febrero, en las Elecciones Generales, la Conjunción había presentado una lista común llamada Alianza de Izquierdas que le permitió al PSOE conseguir seis diputados en el Congreso, curiosamente toda el comité de huelga que había sido encarcelado en pleno, más Pablo Iglesias e Indalecio Prieto. Había sido un acuerdo electoral pactado a última hora por miedo a la fuerza represiva de Maura, nombrado Presidente del Gobierno antes de la cita con las urnas.

Los signos de radicalización social y política en torno a la cuestión internacional, cambió el signo de las posiciones que había reflejado el comité nacional en abril. En este Congreso Federal se consolidó la marea en contra de la *Conjunción*⁷⁸. El Congreso acordó, por 14435 votos a favor y 10.040 en contra, dar por terminada de manera definitiva la *Conjunción*, abandonar toda política de

⁷⁶ *El Socialista*, “¡Fuera el régimen!” , nº 2995, 2 de agosto de 1917.

⁷⁷ LARGO CABALLERO, Francisco. *Presente y futuro de la Unión General de Trabajadores*, Madrid, 1983, pp. 85-89.

⁷⁸ *El Socialista*, Información sobre el XI Congreso, números 3413, 3414, 1 y 2 de diciembre de 1918.

alianza con los partidos de la izquierda burguesa y promover, en cambio, la unidad con “*las fuerzas obreras que todavía no practican la lucha política*”.⁷⁹

Un año después, el 10 de diciembre de 1919, se inició la celebración del Primer Congreso extraordinario del PSOE para debatir la cuestión de la afiliación internacional y otras cuestiones políticas urgentes como como la ruptura de la Conjunción y la actitud que tendría el partido ante el “*regionalismo*”.

En este Congreso extraordinario se aprobaría formalmente el fin de la Conjunción. Los socialistas quedaban desvinculados de cualquier pacto que republicanos y reformistas quisieran hacer con o sin el rey para convocar Cortes Constituyentes. El PSOE se quedaría al margen, sin oponerse a tal iniciativa, expectante, pero ajeno a cualquier pacto previo o cualquier estrategia común con los que habían sido sus socios electorales en la última década. El acuerdo, tal cual fue planteado en el Congreso extraordinario, impedía la alianza con otras fuerzas políticas de la izquierda no doctrinalmente obrerista, una táctica que le costó al PSOE la pérdida de votos, concejales y diputados en las diferentes citas electorales a las que concurriría después del pacto con los republicanos y reformistas.

⁷⁹ TERMES, Josep, *op. cit.*, pág. 156.

II.2.2-LA CUESTIÓN NACIONAL CATALANA EN EL DEBATE INTERNO SOCIALISTA.

Una de las ecuaciones más difíciles de resolver históricamente para los socialistas españoles ha sido cómo conjugar en una misma solución el carácter internacionalista de toda filosofía socialista con la atención a las minorías nacionales dentro de un Estado plurinacional como el español.

Si tomamos como primera referencia a los dos grandes teóricos del socialismo científico, Marx y Engels, nos encontramos su rechazo a toda reivindicación de las nacionalidades, una respuesta demasiado rígida si tenemos en cuenta la naturaleza política de muchos Estados como el español en el que conviven diferentes nacionalidades y regiones.

Inmerso en un Estado plurinacional, era obvio que el socialismo español tenía que incorporar a sus declaraciones programáticas la cuestión de las nacionalidades, sobre todo porque su fundación e implantación en la sociedad coincidió con la eclosión de los nacionalismos, especialmente en Cataluña, cuya primera manifestación más evidente fueron las *“llamadas Bases de Manresa de 1892, en las que se apela al reconocimiento singular de Cataluña”*.⁸⁰

La vinculación de Cataluña con el término nacionalidad está más que demostrada en nuestra literatura política, de ahí que era muy importante abordar para los socialistas catalanes un término muy utilizado por los nacionalistas vinculados a Prat de la Riba. En este sentido, como recoge Jordi Solé Tura, fue este político catalán el que popularizó este término *“La sociedad, dirá, en La nacionalitat catalana, que da a los hombres todos los elementos de cultura, que les liga y forma con todos ellos una unidad superior, un ser colectivo informado por un mismo espíritu, esta sociedad natural es la nacionalidad”*.⁸¹

Reforzando esta identidad del uso del término nacionalidad con Cataluña, Josep Termes recuerda que ya en 1854, J.B. Guardiola, progresista catalán que participó en la huelga general de 1855, escribió en el *Diario de Barcelona* *“en España los elementos constitutivos de su personalidad nacional no son uniformes sino variados, y no hay en ella, por tanto, una sola nacionalidad, sino varios pueblos, varias nacionalidades; España no es en el riguroso y buen sentido de la palabra una sola nación, sino un haz de naciones”*.⁸² El mismo término lo utilizaría en 1876, Pi i Margall en *Las*

⁸⁰ MUELA, Manuel, “La cuestión nacional desde una perspectiva republicana”, *Temas para el debate*, nº 126, 2005, pág. 29.

⁸¹ SOLÉ TURA, Jordi *Catalanismo y revolución burguesa*, Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1970, pág. 183.

⁸² TERMES, Josep, “El despertar nacional de Cataluña”, pág. 38 en el número extraordinario de *Historia 16*, “Autonomías: un siglo de lucha”, Madrid, 1978.

nacionalidades, con la idea de “*una nación (España) que es a su vez un conjunto de nacionalidades, como naciones de segundo grado*”.⁸³

Al principio, la cuestión nacional catalana el PSOE la despachó con una identificación entre el movimiento catalanista y la estrategia de la burguesía, tradicional enemigo del proletariado. El núcleo madrileño, con su óptica centralista, dirigiría la política del partido, y en este sentido, Tuñón de Lara afirma que el nacimiento del PSOE implicaba la presencia en él de un talante marcadamente centralista. Esta realidad condicionaría mucho la trayectoria socialista en Cataluña hasta constatar que la falta de un análisis específico sobre la cuestión nacional hizo de la inercia centralista uno de los elementos connotadores del PSOE.⁸⁴

La cuestión nacional catalana no sería tratada específicamente por el PSOE hasta 1910 en un encuentro con el catalanismo republicano y socializante que propició uno de los fundadores de la Unió Socialista de Catalunya (USC): Gabriel Alomar. Este activista político mallorquín siempre había defendido la necesidad de que el movimiento catalanista tuviera un signo eminentemente progresista y obrerista, sobre todo a partir de los acontecimientos vividos en Barcelona en el marco de la Semana Trágica. Alomar quería llamar la atención de la Federación Socialista Catalana que hasta entonces había vivido de espaldas al catalanismo, por considerar que era un movimiento político vinculado a la burguesía.

Pablo Iglesias, en una carta dirigida al líder de la Federación Socialista Catalana, Josep Comaposada, escribió lo siguiente: “*celebro que haya dicho que no tendría inconveniente en afiliarse y me alegraría muchísimo que se afiliase (referido a Gabriel Alomar), pero convendrá que se entere algo mejor de lo que está en nuestras ideas*”.⁸⁵ Con esta carta del fundador del PSOE quedaba muy clara la idea de que el catalanismo obedecía a los intereses de la burguesía. Así las cosas, como recuerda Josep Termes, aprisionado por la demagogia lerrouxista y el desarrollo del nacionalismo, el socialismo catalán, se convertiría en un mero apéndice de lo que opinaba el partido en Madrid al respecto.

El socialismo catalán, en el tema de la cuestión nacional catalana, practicó un seguidismo de la política marcada desde Madrid, que eran un fiel reflejo de la tesis de Otto Bauer sobre la relación entre las nacionalidades y la socialdemocracia. En un libro de absoluta referencia sobre la cuestión titulado

⁸³ VÍRGALA FORURIA, Eduardo, “Nación y Nacionalidades: ¿Puede irse más allá constitucionalmente?”, *Cuadernos de Alzate*, nº 32, 2005, pág. 14.

⁸⁴ TERMES, Josep, *op. cit.*, pág. 46.

⁸⁵ *Ibíd.*

“La cuestión de las nacionalidades y la socialdemocracia”, publicado en 1907, Bauer definía los antagonismos nacionales como un método utilizado por la burguesía para enemistar a los obreros entre ellos y desviarlos de sus reivindicaciones sociales y económicas. Bauer, en un alegato eminentemente federalista decía que *“la organización de la humanidad en comunidades nacionales autónomas que disfrutan de sus bienes culturales es la finalidad nacional que ha de perseguir un socialdemócrata de tendencias internacionalistas”*.

Bauer hablaba de autonomía política pero no de independencia o de derecho de autodeterminación de los pueblos, argumentos estos muy utilizados por la terminología nacionalista del nacionalismo catalán y vasco de la época. La seña de identidad del PSOE, su horizonte político, estaría en apostar por la autonomía política, pero en ningún caso profundizar en un deriva soberanista de la mano de los nacionalistas catalanes o vascos.

Sea como fuere, lo cierto es que el PSOE tuvo muchos problemas de implantación en Cataluña. La Federación Socialista Catalana no tuvo un discurso propio fuera de las directrices de Madrid en ese momento lo que frenaba su asentamiento en un territorio en el que sí había un debate territorial. Por eso no era de extrañar que apareciera en 1923 una institución socialista específicamente catalana como la Unión Socialista de Cataluña, a la que se afiliaron antiguos miembros de la Federación como Rafael Campalans. Además, como era frecuente en otros puntos de Europa, la industrialización fue, según Juan José Solozábal, *“un factor desencadenante de los problemas nacionalistas”*⁸⁶, porque *“lo importante de la industrialización es que supone, en la comunidad afectada, la toma de conciencia de su identidad y, por consiguiente, su politización (...) convirtiendo la nación en sí en nación para sí”*.⁸⁷ Esa era una lección que el socialismo español no tenía asimilada, por eso tuvo muchos problemas de implantación en Cataluña donde la izquierda tradicionalmente ha estado vinculada a la reivindicación nacionalista, en especial en la Segunda República con ERC y, por eso, algunos dirigentes socialistas catalanes discreparían tanto con la ejecutiva de Madrid, a la que acusarían de centralista y jacobina.

Surgieron discrepancias entre el PSOE y la Federación, sobre todo a partir del fracaso de su colaboración con Solidaridad Obrera, pero lo cierto es que nunca rompieron los lazos que les unían completamente, entre otras cosas porque la Federación nunca compartió la deriva anarcosindicalista que tomó el proletariado catalán a partir de finales de 1910, cuando Solidaridad Obrera se acabó convirtiendo en la Confederación Nacional del Trabajo (CNT) en un congreso celebrado en Barcelona.

⁸⁶ SOLOZÁBAL, Juan José, “Por un nuevo concepto de nacionalismo”, *Leviatán*, nº 6, 1981, pág. 65

⁸⁷ *Ibíd.*

Los socialistas catalanes pensaban que habría espacio dentro de un proletariado catalán que se movía entre el lerroxismo y el anarco-sindicalismo⁸⁸, pero la historia se encargaría de demostrar que no era muy acertado su diagnóstico. Había dirigentes socialistas catalanes como Andreu Nin, posteriormente líder del POUM, Fabra i Ribas, Marcial Badía y Josep Comaposada que reivindicaron una vinculación entre el marxismo y el nacionalismo para dar un encaje teórico a la cuestión de las nacionalidades, y para tomar distancia del que consideraban como socialismo jacobino español, en referencia directa al PSOE.

La cuestión de las nacionalidades fue tratada muy intensamente en los congresos que celebró la Federación Socialista Catalana. En el tercer congreso celebrado en Mataró los días 11 y 12 de mayo de 1914, se planteó la reorganización del partido y Andreu Nin apostó por un cambio de filosofía en el partido. Nin pensaba, en la línea de Otto Bauer, que el arraigo del socialismo en España debía hacerse sobre partidos regionales autónomos, coordinados por un comité de representación de estos partidos, un formato que no compartía la dirección federal de Madrid.

Meses después se celebraría el cuarto congreso de la Federación. En este Congreso se aprobaría una propuesta de reforma en el programa del partido para dar cabida a una fórmula de organización política basada en una idea de Confederación Republicana de las nacionalidades ibéricas. Estas propuestas posteriormente serían rechazadas en el X Congreso Federal del PSOE, celebrado en Madrid en 1915, con el consiguiente enfado de los dirigentes catalanes.

No obstante, las propuestas siguieron firmes. Un año después, el portavoz de la Agrupación de Reus, una de las más importantes de Cataluña, decía que *“no, señores: el ideal nacionalista que un día la Federación Socialista Catalana propuso fuese incorporado al programa mínimo del partido no es nada monstruoso, sino una noble aspiración de libertad y de autonomía (...). En consecuencia, los socialistas aceptamos íntegramente dichas aspiraciones autonomistas”*.⁸⁹

Eso demostraba que el socialismo catalán iba en otra sintonía diferente a la dirección de Madrid, que querían catalanizar la Federación Socialista Catalana y que pedían más autonomía para contrarrestar el discurso catalanista que hacía en esos momentos la Lliga Regionalista. Sólo hay que recordar que el primer intento serio de para garantizar la inserción de Cataluña en España fue la de Antonio Maura con la Mancomunidad de Cataluña, algo que se formalizará legalmente en 1914 con el

⁸⁸ TERMES, Josep, *op. cit.*, pág. 83.

⁸⁹ TERMES, Josep, *op. cit.*, pág. 84.

Gobierno de Dato⁹⁰, en virtud del Real Decreto de 25 de marzo de 1914, una institución que “*demonstró la viabilidad técnica del autogobierno catalán, reforzando su vocación autonomista*”.⁹¹ Prat de la Riba sería elegido el primer presidente de la Mancomunidad de Cataluña el 6 de abril de 1914. Para Juan Carlos Sánchez Illán, doctor en Ciencias de la Información de la UCM, “*el problema catalán parecía, en cierto modo, que iba a quedar encauzado dentro de la política española, pero el estallido de la Gran Guerra europea en agosto de 1914 iba a paralizar el incipiente proceso e iniciar un nuevo momento histórico. De este modo, puede afirmarse que el potencial impacto histórico de la aprobación de la ley de Mancomunidades quedó momentáneamente minimizado por el de la Gran Guerra*”.⁹²

Es el discurso teórico vinculado con las patronales, con el nacionalismo económico,⁹³ los socialistas catalanes no estaban dispuestos a que otros partidos pudieran quitarles presencia ciudadana abandonando el discurso nacional que se vivía en esos momentos en Cataluña. Por todo ello, en vista de las reivindicaciones de la Federación Catalana, el PSOE mostró a partir de 1916 un talante más conciliador con las ideas que venían de los socialistas catalanes. En el Sexto Congreso de la Federación, a petición de Recasens Mercadé, su secretario general, se logró que se incorporase en el programa la reivindicación de la cuestión nacional catalana, algo que tuvo mucha aceptación entre el catalanismo. De hecho, tras ese congreso, ingresaron en la Federación Socialista Catalana, figuras tan importantes como Serra Moret, Pla Armengol, Rafael Campalans o Andreu Nin.

Algunos de estos nuevos afiliados se darían de baja años después. Rafael Campalans lo haría en 1923 participando en la escisión del PSOE y en la posterior fundación de Unió Socialista de Catalunya (USC). Campalans polemizaría con Antoni Fabra i Ribas y con la propia dirección del PSOE en cuestión organizativas, sindicales (relación de la CNT y UGT) y en la identidad nacional de Cataluña, donde tenía una visión más nacionalista que la mantenía oficialmente la dirección socialista de Madrid.

También se daría muy pronto de baja del PSOE Andreu Nin, que se pasaría a las filas del sindicalismo revolucionario de la CNT en 1919 y posteriormente en 1935 sería uno de los fundadores del POUM (Partido Obrero de Unificación Marxista). Nin polemizó mucho con Antoni Fabra i Ribas, quien disentía de su forma de analizar el nacionalismo. Nin, en un artículo publicado en *La Justicia*

⁹⁰ FUENTES ARAGONÉS, Juan Francisco, apuntes del curso de Doctorado “Nación y nacionalismo en la España del siglo XX”.

⁹¹ SOLOZÁBAL, Juan José, “Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978. Algunos problemas de la organización territorial del Estado”, *Sistema*, nº 38-39, pág. 260.

⁹² SÁNCHEZ ILLÁN, Juan Carlos, “Ortega y Azaña frente a la España de las Autonomías: de la ley de mancomunidades al Estatuto de Cataluña, 1914-1932”. www.ciere.org/CUADERNOS.

⁹³ VARELA, Javier, conferencia celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 12-1-2011.

*Social decía “soy un ferviente admirador de Fabra Ribas. Aprecio en lo mucho que vale su talento, su acometividad, su actividad inagotable, su espíritu inquieto y batallador, su inmensa y sincera fe en nuestros ideales. Sigo con profundo interés todos los detalles de su meritísima labor periodística y aquilato y compruebo en mi apostolado por Cataluña los óptimos resultados que produce. Comparto con él casi todas sus opiniones sobre la doctrina, la organización y la táctica del partido. Su obra merece todos mis entusiasmos y todas mis simpatías. Lamento que, en una cuestión tan trascendental como la planteada en mi primer artículo sobre “Socialismo y nacionalismo”, disienta, el fraternal amigo, de mi criterio. Y, ¡válgame Dios! ¡Con qué furia y con qué denuedo arremete contra mi artículo!”.*⁹⁴

Para Fabra i Ribas el problema nacionalista no existía para los socialistas y sostenía *“que el nacionalismo tal como lo entienden los nacionalistas catalanes, comparado con el socialismo, puede constituir un bonito tema de conversación para matar el tiempo en una tertulia aburrida o para distraer los ocios durante las vacaciones veraniegas.”*, a lo que Nin contestaba que *“el problema nacionalista constituye una realidad viva y palpitante, a cuya influencia no podemos sustraernos ni como socialistas ni como hombres(...) El partido socialista tiene un programa mínimo, en el cual están consignados el sufragio universal, la justicia gratuita, la supresión del presupuesto del clero, las cantinas escolares, la creación de casas de barrios y lavaderos públicos gratuitos, etc. ¿Se atreverá Fabra a afirmar que la implantación de todas esas reformas significarían una transformación tan radical y profunda de la sociedad actual como la que resultaría del triunfo de los ideales nacionalistas?. No lo entienden de esta manera los socialistas de los otros países. Y siendo así, no comprendo como Fabra y otros camaradas se empujaban en establecer una excepción cuando de España se trata”.*⁹⁵

Nin decía que Fabra i Ribas confundía el nacionalismo con los nacionalistas, que nada tenían que ver a juicio del fundador del POUM. Para finalizar, Nin hace una encendida defensa del nacionalismo, en contra de la opinión de Fabra al afirmar que *“como conclusión a lo expuesto en estas mal pergeñadas líneas, afirmo que el socialismo es en todas partes francamente nacionalista; que España constituye, en este sentido, una lamentable excepción y que el problema nacionalista vive y palpita como cosa sustancial y humana, a pesar nuestro”.*⁹⁶

⁹⁴ NIN, Andreu, “Socialismo y nacionalismo”, *La Justicia Social*, Reus, 28 de febrero de 1914.

⁹⁵ *Ibíd.*

⁹⁶ *Ibíd.*

Esta polémica entra ambos líderes había surgido a raíz de un polémico artículo de Andreu Nin en la que hacía una defensa acérrima de las conexiones que, a su juicio, tenían el socialismo y el nacionalismo en la España de 1914. Para Nin *“Nacionalismo y socialismo son dos términos antitéticos al parecer, pero cuyos fines se confunden y se complementan recíprocamente, existiendo entre ambos una íntima e indestructible conexión”*⁹⁷. Bajo el análisis de Nin el nacionalismo y el socialismo amenazaban los cimientos mismos de la sociedad actual. Añadía que *“ninguna doctrina tan revolucionaria como ellas. Ataca el nacionalismo la organización y la estructura de los estados, absorbentes, unitarios, centralistas, tiránicos y dominadores y combate el socialismo el régimen capitalista, la propiedad privada y la moderna forma de la esclavitud representada por el salario”*⁹⁸.

Para finalizar, Nin completaba su análisis haciendo un vaticinio que distaría mucho de cumplirse: *“si el socialismo lograra, con su esfuerzo, que se derrumbe completamente el único poder de la burguesía, desapareciendo con él la injusticia de la desigualdad económica de lo que despreciativamente llamaba con razón Fourier la sociedad civilizada, el nacionalismo conseguirá, por su acción cada día más viva y más intensa, vencer en todos sus reductos a la burguesía arrebatándole su fuerza y su instrumento de opresión más formidables: el Estado”*.⁹⁹

Todo este inicial debate, se enmarca en el desarrollo de la Primera Guerra Mundial, un acontecimiento histórico que produjo un fuerte debate interno en los partidos socialistas europeos, incluido el español. Al final de la guerra, el presidente de EEUU, Thomas Woodrow Wilson, expuso todo un catálogo de medidas para prevenir nuevos conflictos bélicos. Dentro de sus famosos 14 puntos uno de ellos hacía referencia al principio de autodeterminación de los pueblos. Era una cuestión que afectaba a los nuevos países que se crearon en Europa con ocasión de la caída de los Imperios otomano y Austro-Húngaro, dos de los grandes derrotados de la Primera Guerra Mundial, pero también tuvo su influencia en aquellos países que dentro de sus fronteras tenían reivindicaciones nacionalistas como era el caso de España con la petición de más autogobierno de Cataluña.

En este contexto, en el año 1918, en Madrid, se celebró el XI Congreso Federal del PSOE en el que se trató en profundidad la reivindicación colectiva de la autonomía catalana. Serra Moret, portavoz de la Federación Socialista Catalana, presentó las peticiones autonomistas acordadas en Cataluña. Después de un intenso debate se incluyó en el programa del PSOE la declaración de la *“Confederación republicana de las nacionalidades ibéricas, reconocidas a medida que vayan demostrando*

⁹⁷ NIN, Andreu, “Consideraciones preliminares”, *La Justicia Social*, Reus, 7 de febrero de 1914.

⁹⁸ *Ibíd.*

⁹⁹ *Ibíd.*

indudablemente un desarrollo suficiente y siempre sobre la base de que su libertad no entraña para los ciudadanos merma alguna de los derechos individuales ya establecidos en España, y de aquellos que son patrimonio de todo pueblo civilizado".¹⁰⁰ A pesar de ello, a juicio de Richard Gillespie, *"la actitud hostil castellana hacia los catalanistas progresistas no desapareció"*.¹⁰¹

Fue una declaración votada por unanimidad, lo que indicaba que el PSOE reconocía, de alguna manera, la realidad plurinacional de España y de paso permitiría la implantación de un mensaje socialista obrerista catalán, imprescindible para tener una presencia en la vida política catalana que le faltaba en ese momento. Poco después, Julián Besteiro, en un discurso parlamentario leído el 12 de diciembre de 1918, se sumó a las demandas de los parlamentarios catalanes en la campaña pro-Estatuto de 1918-19.

Días después, el 22 de diciembre de 1918, Besteiro, Largo Caballero, Anguiano y Fabra Ribas se sumaron a los socialistas catalanes Serra Moret, Pla Armengol y Escorza en el mitin del Teatro Bosque de Barcelona, en plena campaña pro-Autonomía.

En ese mismo mes de diciembre el propio Largo Caballero hizo unas declaraciones sorprendentes. El dirigente socialista afirmó que *"somos un partido internacionalista, pero eso no quiere decir que no reconozcamos las nacionalidades y las regiones; al contrario, mientras éstas se organicen mejor, también podremos conseguir mejor nuestras reivindicaciones"*.¹⁰² Era un cambio de timón importante, entendible en unos momentos de ruptura con los republicanos y lerrouxistas, a los que nunca la Federación Socialista Catalana había visto con buenos ojos.

A pesar de todo este torrente de buenos propósitos, la Federación Socialista Catalana no dejó de ser un apéndice de la dirección del PSOE en Madrid. Muchos socialistas catalanes se mostraron frustrados por la política excesivamente centralista socialista y se plantearon salir de la órbita del PSOE y fundar un nuevo proyecto político, que se concretó en 1923 con la fundación de la Unió Socialista de Catalunya a la que fueron a parar militantes del relieve político de Rafael Campalans.

En este estado de cosas, el 10 de diciembre de 1919, el PSOE celebraría en Madrid un Congreso Extraordinario para tratar la adhesión en la Internacional Comunista que había planteado

¹⁰⁰ TERMES, Josep, *op. cit.*, pág. 85.

¹⁰¹ GILLESPIE, Richard, *op. cit.*, pág. 48.

¹⁰² TERMES, Josep, *op. cit.*, pág. 88.

Lenin, tras el triunfo de la Revolución rusa. Dentro de ese congreso se presentó un dictamen firmado por la “*ponencia de representaciones*”, compuesta por Rafael Millá, Torralba Beci, César R. González, Esbrí, Vayas, Fernando Durán y Ruiz. El dictamen decía literalmente: “*la ponencia que suscribo ha examinado la actuación de la minoría parlamentaria que dejó de actuar al disolverse las anteriores Cortes en lo referente al problema de la autonomía catalana. Y propone al Congreso que acuerde declarar haber visto con disgusto su actuación en dicho asunto, por estimar la contraria a los principios socialistas (...) porque el sentimiento regionalista dificulta el rápido desenvolvimiento de nuestros ideales, esencialmente internacionalistas. Además, la significación reaccionaria y plutocrática de los elementos integrantes del regionalismo catalán, al menos los de mayor relieve, perjudicó notoriamente nuestros ideales, pues la clase trabajadora organizada de Cataluña y de toda España vio con disgusto la coincidencia de pensamiento y de acción de nuestra minoría con la de los enemigos declarados de las aspiraciones reivindicadoras del proletariado en un pleito eminentemente burgués*”.¹⁰³

Como observamos el dictamen contenía una fuerte crítica y una gran desautorización a las gestiones realizadas, especialmente las de Besteiro y Fabra Ribas, en la campaña a favor de la autonomía de Cataluña. Al final del Congreso se aprobó un dictamen que centraba su estrategia en la autonomía municipal. El dictamen decía que “*acepta esta ponencia el reconocimiento de las regiones históricas que no han podido destruir la legislación centralista, relacionando este concepto con los principios de nuestro partido respecto a la autonomía municipal. Toda organización regional, política o administrativa que no descansa en la institución del municipio debe ser combatida por el Partido Socialista*”.

La ponencia seguía rechazando el regionalismo que proponía la Lliga, aunque reconocía que “*el regionalismo es una realidad que no podemos esquivar*” y pretendía formular una doctrina regionalista de base municipal. Estaba claro que el PSOE no defendería a partir de este Congreso la autonomía regional, a la que oponía a la autonomía municipal, con lo que se diluía la posibilidad de ofrecer un modelo de Estado alternativo al centralista vigente en 1919.

El debate sobre la cuestión catalana se prolongaría durante varios años hasta provocar la escisión del socialismo catalán. En enero de 1923, dos conferencias, una de Indalecio Prieto en Reus y otra de Fabra i Ribas en la casa del pueblo de Madrid, coincidieron en condenar el regionalismo y de una manera particular el catalanismo como sinónimas de reacción. Prieto nunca vio con buenos ojos el

¹⁰³ TERMES, Josep, *op. cit.*, pág. 175.

nacionalismo periférico en especial el nacionalismo vasco con el que mantuvo encendidos debates y Fabra i Ribas experimentó una evolución mucho más centralista con respecto a su posición de 1918.

Así las cosas, a medida que pasaba el tiempo, al PSOE le fue resultando cada vez más evidente el problema de Cataluña, pero, al mismo tiempo, cada vez más difícil de resolver, pues mientras el apoyo a la autonomía catalana formaba parte del remedio, toda autonomía de ese estilo significaría sin duda conceder el poder en la región a los rivales electorales del partido, por lo menos a corto plazo.¹⁰⁴

El giro centralista del PSOE provocó las protestas de muchos socialistas catalanes encabezados por Rafael Campalans, Gabriel Alomar y Manuel Serra Moret. Este grupo de militantes promovieron en julio de 1923 la constitución de la Unió Socialista de Catalunya, que cultivó elementos catalanistas más radicales. El PSOE consideró esta operación como una amenaza para la unidad del socialismo catalán y un abandono de los principios internacionalistas, con lo cual acabaría condenando la creación de esta nueva organización.

Este enfrentamiento significó, como recuerda Gillespie, “*una importante dislocación cuando se vio enfrentada a ella la Unión Socialista de Catalunya (USC), que empezó a cultivar a los elementos catalanistas más radicales*”.¹⁰⁵ Se abrió una etapa de fractura en los socialistas catalanes que duraría más de 45 años hasta la creación en la Transición del PSC.

¹⁰⁴ GILLESPIE, Richard, *op. cit.*, pág. 48.

¹⁰⁵ *Ibid.*

II.2.3-LOS AÑOS VEINTE: LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA DIFUMINA EL DEBATE TERRITORIAL SOCIALISTA.

II.2.3.1-El PSOE sufre las consecuencias de la escisión comunista de sus filas.

El primero de los tres congresos extraordinarios celebrados en Madrid para debatir si unirse o no a la Tercera Internacional promovida por Lenin, se celebró en Madrid en 1919. En este Congreso hubo varias propuestas a favor y en contra de la adhesión a la Internacional. La ejecutiva del partido presentó al Congreso, por boca de Besteiro, una propuesta en la que, si bien se aprobaba lo realizado en Rusia, se pedía al partido que reforzara las organizaciones internacionales existentes. En el polo opuesto, Daniel Anguiano presentó su voto particular a favor de la adhesión pura y simple a la nueva Internacional creada por Lenin y los bolcheviques. Entre ambos, hubo otras dos propuestas: los terceristas Verdes Montenegro, García Cortés y Núñez de Arenas defendieron la adhesión pero añadiendo algunas condiciones, como la de seguir admitiendo la lucha parlamentaria y Fabra Ribas y Pérez Solís presentaron un voto particular en el que defendían la permanencia en la Segunda Internacional pero con el mandato de promover en el próximo congreso de Ginebra la fusión entre ambas. Por 14.000 votos a favor y 12.500 en contra, ésta última propuesta fue la finalmente adoptada por el Congreso.¹⁰⁶

El segundo Congreso Extraordinario se convocó en 19 de junio de 1920. Entre medias de ambos congresos la Federación de Juventudes Socialistas había celebrado el quinto suyo, en el que acordaron la adhesión a la Internacional. Según cuenta Santos Juliá, fueron emisarios de la propia Internacional comunista los que les ayudaron a sacar su propio periódico y a crear secretamente el Partido Comunista Español. Para alegría del PSOE la mayoría de los militantes no aceptó esta idea y sólo se fueron de las filas socialistas, 1.000 de los 7.000 militantes, que fueron conocidos a partir de entonces como los “*cien niños*”.¹⁰⁷

En el Congreso Extraordinario del PSOE, Isidoro Acevedo y Fernando de los Ríos fueron los que recogieron la mayoría de los votos (8.269 frente a 5.016), para una propuesta de adhesión condicionada otra vez a una cosa harto improbable: que el PSOE pudiera revisar en sus congresos la doctrina política en España y que pudiera revisar en sus congresos la doctrina de la Internacional. El propio Fernando de los Ríos junto a Daniel Anguiano, recibió el encargo de acercarse a Moscú, por ver

¹⁰⁶ JULIÁ, Santos, *op. cit.*, pág. 106.

¹⁰⁷ ARRANZ, Luis, “La ruptura del PSOE en la crisis de la Restauración: el peso del Octubre rojo”, *Estudios de Historia Social*, 32-33 (1985), pp. 7-91.

si los bolcheviques estaban dispuestos a aceptar las condiciones que les presentaban los socialistas españoles.¹⁰⁸

A pocos días del tercer Congreso Extraordinario, celebrado en Madrid en 1921, Pablo Iglesias manifestó su opinión contraria a la adhesión a la Internacional a la que se unieron la de los dirigentes sindicales de la UGT. En el Congreso, 8.808 delegados votaron a favor de la Unión de Viena, rechazando las 21 Condiciones impuestas por la Internacional Comunista para aceptar su ingreso, mientras que 6.205 lo hacían por la Tercera Internacional, entre ellos la mayoría de la comisión ejecutiva nombrada el año anterior que abandonó la dirección del partido y el congreso para fundar un segundo partido comunista, esta vez calificado de Obrero Español. Pablo Iglesias mantendría hasta el final de su vida una opinión muy mala de los comunistas a los que acusaba, medio año antes de morir de tener por finalidad “*trastornar, dividir o anular a los partidos obreros*”.¹⁰⁹

El PSOE, a partir de entonces, en una crisis política de la que tardaría tiempo en recuperarse. Si observamos la afiliación, vemos el gran desgaste que supuso para el partido romper la coalición con los republicanos y escindirse con los comunistas. En 1919, el PSOE tenía 50.000 militantes, en 1920, 21.000 y en 1921 no llegaban a los 10.000.¹¹⁰

Los datos electorales no fueron mucho mejores. En las Elecciones Generales de diciembre de 1920 los diputados elegidos se redujeron de los seis de 1919 a cuatro, y los votos que obtuvieron las candidaturas socialistas ahora sin el apoyo de los republicanos pasaron de 106.774 a 56.489. Este retroceso se interpretó desde la ejecutiva del partido como efecto de la mala gestión de la ejecutiva “*tercerista*”, y en parte llevaban razón, porque en las Elecciones Generales de abril de 1923, el PSOE, que de nuevo acudió en solitario, consiguió mejorar los resultados al obtener 103.422 votos y 7 diputados.¹¹¹

Las consecuencias del nuevo rumbo político del partido también se notaron en los planteamientos políticos y en su forma de ver la articulación del Estado. El mayor nivel de compromiso político alcanzado en los años de la Conjunción, empezó a considerar la relación que había entre el “*problema regional*” y la lucha por la democracia. Este proceso que tenía en el horizonte la configuración de un proyecto socialista concreto para la España de las primeras décadas de siglo se

¹⁰⁸ *El Socialista*, “Congreso Extraordinario del PSOE” 21-26 de junio de 1920.

¹⁰⁹ IGLESIAS, Pablo “El frente único”, *El Socialista*, 21 de mayo de 1925.

¹¹⁰ JULIÁ, Santos, *op. cit.*, pág. 111.

¹¹¹ TERMES, Josep, *op. cit.*, pág. 174.

vio quebrado por el debate sobre participar o no en la Tercera Internacional, sus implicaciones y sus consecuencias.

El propio Julián Besteiro, en abril de 1921, reprochó a los “*terceristas*” haber inmovilizado en la práctica el partido, incluido el debate sobre el modelo territorial. Ahora el partido debía ocuparse de otras cosas, entre ellas definir su papel en la dictadura de Primo de Rivera que acababa de comenzar a finales de 1923.

El PSOE encaraba, después de su ruptura con los republicanos y los comunistas, unos años veinte como una organización obrera con representantes en Ayuntamientos y en el Instituto de Reformas Sociales que podía desarrollar sus actividades independientemente de la forma de Estado.

II.2.3.2-La Dictadura de Primo de Rivera: el PSOE minimiza su debate territorial.

El 13 de septiembre de 1923, el general Primo de Rivera protagoniza un pronunciamiento en Barcelona. El rey, Alfonso XIII, le confirmará en el poder el día 14, lo que origina todo un torrente de declaraciones de todos los sindicatos y partidos políticos. El PSOE y la UGT condenan el golpe de Estado pero llaman a la “*seriedad*” y se niegan a secundar la convocatoria de huelga general hecha por la CNT.

Después de consumarse el golpe de Estado, Primo de Rivera se propuso iniciar una ronda de contactos con responsables políticos y sindicales para pulsar su opinión. A tal efecto, según recoge *El Socialista*, el general Bermúdez de Castro, preparó una entrevista de Primo de Rivera con el dirigente del Sindicato Minero Asturiano, Manuel Llaneza, para tratar de la situación en las minas de Almadén e invitarle a incorporarse a una Comisión que estudiaría el problema minero y para establecer una línea de contacto con la ejecutiva de la UGT.¹¹²

Estas conversaciones se tradujeron en una neutralidad socialistas ante el nuevo régimen. Los socialistas reiteraron su voluntad de diálogo y, en respuesta al manifiesto que Primo de Rivera dirigió a la clase obrera, Francisco Largo Caballero ensalzó el gran sentido político de los trabajadores al adoptar una política de completa neutralidad y adelantó que si el régimen respetaba el derecho laboral, no debía temer una respuesta reaccionaria de la clase trabajadora organizada.

Su sitio real, en esos momentos, era la organización obrera, para la que la forma de Estado y la organización territorial del mismo era irrelevante a condición de que se garantizase su existencia como defensora de los intereses de su clase y los derechos labores conquistados en años de lucha sindical y política.

A los quince días del golpe de Estado todo estaba meridianamente claro en el PSOE, según manifestaba Largo Caballero en *El Socialista*: el único requisito para mantener su neutralidad era la garantía del derecho social que les permitía desenvolverse como clase y que reforzara su posición en el entramado institucional del régimen.¹¹³

Pablo Iglesias tenía claro que los socialistas no se moverían de su posición de neutralidad porque, a su juicio, los mayores responsables del golpe de Estado habían sido “*los partidos burgueses*,

¹¹² *El Socialista*, “Actitud del Partido Socialista y la Unión General” y “Manuel Llaneza habló con el general Primo de Rivera”, nº 4566, 27 de septiembre de 1923.

¹¹³ LARGO CABALLERO, Francisco, “Observaciones a un manifiesto” y “La Unión General y el Partido Socialista contestan al Directorio”, *El Socialista*, 27 de septiembre y 2 de octubre de 1923.

con su mala política”.¹¹⁴ En este sentido, los socialistas no tuvieron el menor problema para adaptarse a la nueva situación política e incluso Francisco Largo Caballero, vocal obrero en el Consejo de Trabajo, secretario general de UGT y miembro muy destacado del PSOE, aceptó su nombramiento como vocal en el Consejo de Estado el 25 de octubre de 1924. Esta acción legitimaba el modelo de Estado que en esos momentos defendía Primo de Rivera y su régimen, silenciando así el encendido debate territorial que había tenido el PSOE en la década precedente. La consecuencia inmediata de esta decisión de Largo Caballero fue la dimisión de la ejecutiva del partido de Indalecio Prieto, aceptada por el comité nacional el 10 de diciembre del mismo año.

El peso político que fue adquiriendo por un lado en el régimen lo fue perdiendo en afiliación y en actividad política. El PSOE acabará el año 1923 con unas cifras muy bajas de afiliación: 5.325 afiliados a 160 agrupaciones socialistas y otros 3.764 asociados a 48 sociedades obreras, en total 208 colectividades que sumaban 9.098 individuos, algo menos del 20% de los militantes de 1920.¹¹⁵

Lo malo de la nueva situación política es que se habían quedado sin el margen de maniobra que da la representatividad política secuestrada por el nuevo régimen: ahora el PSOE no tenía ni representantes en los Ayuntamientos, ni tampoco diputados en el Parlamento. En este contexto, los políticos no tenían ni qué decir, porque la prensa estaba censurada, ni qué hacer porque su actividad política estaba reducida a mínimos. Por eso, muchos de ellos, se dedicaron a colaboraciones periodísticas como fue el caso de Indalecio Prieto que colaboró en el diario *El Socialista*, en una sección titulada “*Ocios de un político*”, exclamando un irónico “*¡En algo ha de pasar uno el tiempo!*”.¹¹⁶ Esta expresión denotaba la falta de actividad y de debate político existente dentro del partido en lo que a la cuestión territorial se refería. Todo quedaba supeditado a sobrevivir en un régimen que le dejaba hacer a condición de no agitar a la clase obrera en contra de Primo de Rivera y del propio rey, Alfonso XIII.

El 9 de diciembre de 1925 muere el fundador del partido, Pablo Iglesias. Poco antes, en julio de 1925, en el marco del XII Congreso Federal, sería sustituido en la presidencia del partido por Julián Besteiro. Paralelamente, en ese mismo año, Primo de Rivera sustituye el Directorio Militar por un Directorio Civil, que buscaría una nueva reorientación política del régimen a la que el PSOE estaba invitado.

¹¹⁴ IGLESIAS, Pablo, “Los más responsables”, *El Socialista*, 6 de octubre de 1923.

¹¹⁵ JULIÁ, Santos, *op. cit.*, pág. 131.

¹¹⁶ *El Socialista*, nº 4633, 14 de diciembre de 1923.

Unos meses después, en agosto de 1926, Primo de Rivera anuncia la convocatoria de una Asamblea Nacional. Indalecio Prieto hace público de inmediato su rechazo a participar en ella, por lo que es reprendido por Francisco Largo Caballero, en nombre de la UGT. Esta disputa entre ambos líderes sería continua hasta finales de la Guerra Civil Española e incluso en el exilio. Largo Caballero nunca olvidaría el reproche que le hizo Prieto cuando fue nombrado vocal del Consejo de Estado y no perdía ocasión para criticar su actitud.

La invitación de Primo de Rivera a participar en un Asamblea Nacional, que entre sus cometidos estaría ir preparando un proyecto constitucional que no vería finalmente la luz, fue ampliamente debatida por el PSOE y la UGT. Ambas organizaciones celebraron sendos congresos extraordinarios el 7 y 8 de octubre de 1927, donde rechazaron la participación en la Asamblea Nacional y reafirmaron su aspiración republicana y federalista. Pero no todos tenían la misma opinión al respecto. Mientras Julián Besteiro y sus partidarios pretendían convertir lo que hasta entonces se podía entender como apoyo obrero corporativo a enviar representantes socialistas a la Asamblea Nacional, Largo Caballero y sus partidarios rechazaban abiertamente esta oferta de Primo de Rivera, ya que se podría identificar peligrosamente al socialismo con un régimen cuyo declive era más que evidente por aquella época.¹¹⁷

A pesar de ello, en 1928, eran minoría los socialistas que apostaban por una ruptura total en la Dictadura¹¹⁸, algo que se pudo constatar en el XII Congreso de la Unión. En el citado congreso, celebrado en julio de 1928, la mayoría de los asistentes habían votado a favor de la continuidad de sus representantes en las instituciones de la Dictadura y en contra de las propuestas de romper todos los lazos con Primo de Rivera y apoyar el movimiento republicano. El sector mayoritario sostenía que lo importante era la consolidación y el crecimiento de las sociedades obreras y su presencia en los organismos oficiales que preparaban la legislación laboral. Por el contrario, el sector minoritario identificaba al socialismo con democracia y libertades y a éstas, con la República; para éstos no se podía ser socialista sin ser, a la vez, republicano.¹¹⁹

A finales de 1928, la causa de la República gozaba de pocas simpatías entre los socialistas. La mayoría se pronunciaba contra los intentos de romper los vínculos con la Dictadura y consideraba poco serios a los republicanos, en quienes entre otros Largo Caballero, no veía más que charlatanes de

¹¹⁷ JULIÁ, Santos, *Historia del Socialismo Español*”, Volumen III (1931-39). Conjunto Editorial S.A, Barcelona, 1989, pág. 23.

¹¹⁸ JULIÁ, Santos, *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, Madrid, 1996, pág. 144.

¹¹⁹ JULIÁ, Santos, *Historia del Socialismo Español*”, Volumen III (1931-39). Conjunto Editorial S.A, Barcelona, 1989, pág. 23.

tertulia y de quienes Besteiro sólo recordaba la escasa consistencia demostrada en compromisos anteriores como el que condujo a la huelga general de 1917.¹²⁰

Esta distribución de fuerzas que se corrigió en el transcurso de 1929 con ocasión del debate abierto con motivo de la presentación del anteproyecto de Constitución aprobado por la Asamblea Nacional el 6 de julio de 1929. *El Socialista*, se manifestaría en diferentes editoriales publicados en el mes de junio y julio de 1929, defensor de la soberanía nacional y de la democracia y, por lo tanto, en contra del proyecto constitucional de la Asamblea Nacional.

Desde esos mismos editoriales se apostaba por la limitación de los poderes del rey, la democracia, la libertad y la responsabilidad de los ministros, además de recordar que “*el socialismo español ha sido siempre republicano*”.¹²¹ En este sentido en el año 1930 distintos dirigentes socialistas se volvieron a pronunciar con respecto a la monarquía. Una de las intervenciones más sonadas sería la de Indalecio Prieto en el Ateneo en abril de 1930. Para Prieto era preciso “*desatar, cortar un nudo, la monarquía*” y para ello “*venía predicando la necesidad del agrupamiento de todos aquellos elementos que podamos coincidir en el afán concreto y circunstancial de acabar con el régimen monárquico*”.¹²² Otro destacado dirigente, además de Juan Negrín, que se pronunció explícitamente a favor de la República en el año 1930 fue Largo Caballero en el homenaje que se le brindó a Pablo Iglesias. Largo Caballero decía que “*si alguien me pregunta si quiero Cortes Constituyentes, le respondo que república; si alguien me pregunta si quiero Cortes ordinarias, le respondo que república; y si alguien me pregunta usted que quiere, contesto República*”.¹²³

Este era el estado de cosas tras la muerte de Primo de Rivera: los partidos políticos republicanos se estaba moviendo a toda prisa para buscar una solución ajena a la Monarquía de Alfonso XIII, en el PSOE cada vez salían más voces que pedían una República y el general Dámaso Berenguer intentando llegar a un consenso que no conseguía por ningún medio. Era el caldo cultivo perfecto para la caída de una monarquía lastrada por los acontecimientos y por la imagen del propio rey. Los acontecimientos de Jaca y el Pacto de San Sebastián precipitarían su caída.

¹²⁰ *Ibíd.*

¹²¹ *El Socialista*, editoriales de los días 9,13,14,19 y 26 de julio y 11 de agosto de 1929.

¹²² MIRALLES, Ricardo, *El socialismo vasco durante la II República*, Bilbao, 1988, pp.132-134.

¹²³ *El Socialista*, nº 6603, 8 de abril de 1930.

II.2.3.3-La actitud del PSOE en el Pacto de San Sebastián y en la sublevación de Jaca.

En el verano de 1930 España era un hervidero político en contra de la Monarquía de Alfonso XIII. Los partidos republicanos habían pasado a la acción, pero necesitaban del movimiento obrero para que pudiera tener éxito sus sueños de proclamar la República en España. El primer gran acontecimiento que se organizó para derrocar la Monarquía fue el 17 de agosto de 1930 en el local de Unión Republicana, en San Sebastián. A esta reunión acudieron Manuel Azaña y Lerroux, en nombre de Alianza Republicana Española, Marcelino Domingo, Álvarez de Albornoz y Ángel Galarza por los republicanos radical-socialistas, Niceto Alcalá Zamora y Miguel Maura por la Derecha Liberal Republicana, Carrasco Formiguera de Acció Catalana, Matías Mallol de Acción Republicana de Cataluña, Jaime Ayguadé por Estat Catalá y Santiago Casares Quiroga en representación de Federación Republicana Gallega, además de Felipe Sánchez Román, Eduardo Ortega y Gasset, Indalecio Prieto y Fernando de los Ríos a título personal. Gregorio Marañón no pudo asistir pero mandó una carta de adhesión a una cita que sería bautizada como el “Pacto de San Sebastián”.¹²⁴

El pacto en el que oficialmente el PSOE no participó, pero en el que estuvieron destacados dirigentes como Indalecio Prieto y Fernando de los Ríos a título personal, estableció criterios comunes sobre algunos problemas del Estado, apoyó explícitamente un Estatuto de Autonomía para Cataluña y sobre todo sentó las bases para derribar desde el republicanismo la Monarquía de Alfonso XIII. Para el Catedrático de Historia Contemporánea de la UCM, Juan Pablo Fusi “*en el Pacto de San Sebastián hay un compromiso de ir a una solución autonomista en Cataluña. La República respeta y da la autonomía a Cataluña en 1932 y no hay otra autonomía para el País Vasco hasta octubre de 1936*”.¹²⁵

El PSOE, oficialmente, mantenía una equidistancia con los republicanos hasta la fecha del pacto. De hecho su secretario general, Julián Besteiro, manifestaba que el partido respondía a las propuestas de los republicanos para participar en actos comunes contra la dictadura “*con una verdadera reserva, una verdadera displicencia, una verdadera frialdad*”.¹²⁶

En la reunión de San Sebastián se trató específicamente la preparación de una insurrección para hacer caer la dictadura de Berenguer. El PSOE, no podía ser impermeable a estas acciones, toda vez que desde la época de la Conjunción habían tenido como uno de sus objetivos la proclamación de la República. Por este motivo, el 17 de octubre de 1930, se reunieron las ejecutivas de UGT y PSOE para

¹²⁴ TERMES, Josep, *op. cit.*, pág. 193.

¹²⁵ FUSI, Juan Pablo, declaraciones realizadas en una conferencia pronunciada en la Fundación Pablo Iglesias el día 27-10-2010.

¹²⁶ BEN AMI, Shlomo, *Los orígenes de la Segunda República*, Ed. Alianza, Madrid, 1990, pp.119-230.

tratar el asunto. Para sorpresa de muchos de los presentes, Largo Caballero expresó su postura de “*creer o no creer*” en lo que les planteaban los republicanos y por su parte él creía en un compromiso al que debían “*ir con todas las consecuencias*”.

De la reunión salió la decisión de enviar a Largo Caballero, Fernando de los Ríos y Julián Besteiro a una reunión en casa de éste último donde acudirían por parte de los republicanos Alcalá Zamora y Azaña.¹²⁷ Los republicanos pidieron a los socialistas que, cuando los militares salieran de los cuarteles, se iniciase una huelga general. Como garantía del compromiso adquirido los republicanos ofrecieron a los socialistas dos puestos en el comité revolucionario.

Tres días después de esta reunión, el 20 de octubre de 1930, se celebró un encuentro de la Ejecutiva Federal del PSOE. Según consta en el apuntamiento de Actas del Comité Ejecutivo, “*Largo Caballero da lectura a un proyecto de asuntos a decidir. El primer punto es el referente a la participación en el futuro gobierno provisional. A su juicio debemos pedir tres puestos en lugar de dos. Deben aceptarse los puestos, ya que nuestra presencia en el gobierno dará a éste garantías de solvencia y decidirá a los indecisos a intervenir en el movimiento (...). Saborit es contrario a la participación. (...) Besteiro coincide en que no deben aceptarse carteras, aunque sí otros puestos*”.¹²⁸

Sometida a votación la propuesta se acuerda por 8 votos a favor (De los Ríos, Ovejero, Santiago, Gana, Henche, Largo Caballero, Cordero y Carrillo) y 6 en contra (Besteiro, Saborit, De Gracia, Martínez Gil, Sánchez y Gómez) apoyar la oferta de los republicanos, siendo nombrados para ocupar dichos cargos Fernando de los Ríos, Indalecio Prieto y Francisco Largo Caballero, así como “*declarar la huelga general donde haya elementos comprometidos, para éstos, tan pronto se encuentren en la calle, se vean asistidos por el pueblo que les anima*”.

Este comité revolucionario del que tomaría parte, a partir de ese momento el PSOE, se repartió los cargos del futuro Gobierno de la República. La presidencia sería para Alcalá Zamora, mientras que los socialistas De los Ríos, Prieto y Largo Caballero, quedaron encargados de Justicia, Hacienda y Trabajo.

El modelo de Estado surgido del Pacto de San Sebastián que planearía posteriormente el Comité Revolucionario sería una República democrática liberal, parlamentaria, que desplazara del

¹²⁷ JULIÁ, Santos, *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, Madrid, 1996, pág. 151.

¹²⁸ JULIÁ, Santos, *Historia del Socialismo Español*, Volumen III (1931-39). Conjunto Editorial S.A, Barcelona, 1989, pág. 337.

poder del Estado a las viejas clases monárquicas, el ejército y la Iglesia y que sirviera para transformar la sociedad. Para Prieto, el establecimiento de la democracia era un fin en sí mismo, mientras que para Largo Caballero debería ser un medio para la consolidación del movimiento obrero y la marcha hacia el socialismo.

Todo ello se vino de momento abajo con el fracaso de la insurrección de Jaca, y el fracaso de la huelga general convocada para el 15 de diciembre de 1930. Para el PSOE este rotundo fracaso traería consecuencias evidenciadas, tiempo después, en el XIII Congreso Federal del PSOE celebrado en Madrid entre el 6 y 13 de octubre de 1932, con la sustitución de Julián Besteiro como secretario general. Besteiro y Largo Caballero se reprocharían mutuamente el fracaso de esta huelga general y, en consecuencia de la intentona de sustituir la Monarquía por una República. Además de ello, todo el Comité Revolucionario fue encarcelado, incluidos Fernando de los Ríos y Largo Caballero.

Ante esta situación, Julián Besteiro trató de poner fin a la coalición con los republicanos. El secretario general creía que la participación de los socialistas en el comité revolucionario les había hecho perder el timón de la organización obrera, algo que estaba dispuesto a solucionar. Sin embargo lo que no esperaba Besteiro era que la opinión mayoritaria de los comités nacionales de la UGT y el PSOE reunidos en sesión plenaria los días 21 y 22 de febrero de 1931, era la de mantener la presencia socialista en el comité revolucionario. Al conocer la dimensión de su derrota dentro del comité, Besteiro presentaría su dimisión con carácter irrevocable como presidente del PSOE y de la UGT.

Un mes después, el 21 de marzo de 1931, el Boletín de la UGT publicaba toda una proclama a favor de la proclamación de la República y a favor de la coalición con los republicanos, lo que deslegitimaba aún más la postura de Besteiro. En la nota se puede leer: *“PSOE Y UGT, a las Secciones y Agrupaciones: (...) La República es hoy por hoy la suprema aspiración de la mayoría del pueblo español. En la República está la salvación del país; en la monarquía el caos y el desastre. Aconsejamos, pues, a los afiliados del PSOE y a la UGT, que voten en todas partes con fervoroso entusiasmo las candidaturas de inteligencia socialista republicana. ¡Trabajadores!. Luchad sin descanso porque el día 12 de abril salgan triunfantes de las urnas la amnistía y la causa de la República”*.¹²⁹ En este contexto de enfrentamiento, con un secretario general dimitido, encaraba el PSOE la llegada de la Segunda República española, una oportunidad para participar por primera vez en su historia en un Gobierno de la Nación y, desde allí, defender sus propuestas programáticas.

¹²⁹ Ejemplar mecanografiado y multicopiado, Servicio Histórico Militar, publicado en el Boletín de la UGT, nº 27, marzo 1931.

II.3-EL ESTADO INTEGRAL DE LA SEGUNDA REPÚBLICA Y SU DESCOMPOSICIÓN EN LA GUERRA CIVIL ESPAÑOLA (1931-39)

II.3.1-La proclamación de la Segunda República: los socialistas en el gobierno provisional.

El general Dámaso Berenguer presentó la dimisión al rey como presidente del Gobierno el 14 de febrero de 1931. Fue sustituido por el almirante Juan Bautista Aznar, un hombre del que se dijo que “*venía geográficamente de Cartagena y políticamente de la Luna*”.¹³⁰ Su programa político inmediato se limitaba prácticamente a ralentizar la vuelta a la normalidad constitucional mediante una serie de consultas electorales que renovasen los diversos cargos de representación popular: elecciones municipales el 12 de abril, provinciales el 3 de mayo y de diputados y senadores el 7 y 14 de mayo, respectivamente.

Las primeras elecciones que se celebraron fueron las municipales del 12 de abril de 1931. Los resultados electorales definitivos no se hicieron públicos, lo que históricamente ha generado una gran controversia.¹³¹ Según el cálculo de Sholomo Ben-Ami, los monárquicos sacaron más concejales en el conjunto de España, unos 30.000 aproximadamente, por los 9.000 de la Conjunción. Estos datos deben ser matizados ya que muchos monárquicos fueron designados por el artículo 29 de la Ley Electoral que evitaba la votación en los lugares donde sólo hubiera una candidatura, una circunstancia que abonaba el terreno para las prácticas caciquiles. El voto urbano fue masivamente antimonárquico: los republicanos ganaron en 41 de las 50 capitales de provincia y en varias ciudades de más de 50.000 habitantes, lo que evidenciaba que, allí donde el voto era más difícil de manipular, los monárquicos salieron derrotados.

Esta situación provocó que en la tarde del 13 de abril muchos españoles salieran a las calles ondeando banderas tricolores. Esta presión hizo que uno de los ministros más destacados del Gabinete del almirante Aznar, el Conde de Romanones, propusiera la solución menos traumática posible y que no era otra que el traspaso ordenado de poderes al Gobierno provisional de la República.

En las primeras horas de la mañana del 14 de abril se proclamó la República en la localidad vasca de Éibar y horas después los comités republicanos de Barcelona, San Sebastián y Valencia, entre otras ciudades tomaron la misma medida. A primera hora de la tarde, la bandera tricolor ya ondeaba en el Palacio de las Comunicaciones de Madrid. Acto seguido y comprobando por boca del director de la

¹³⁰ GIL PECHARROMÁN, Julio, *La Segunda República*, Biblioteca de Historia, Historia 16, Madrid, 1997, pág. 25.

¹³¹ *Ibid.*, pág. 27.

Guardia Civil, el general Sanjurjo que las manifestaciones no se reprimían, el rey, Alfonso XIII, se marchó de la capital de España rumbo a Cartagena, para después partir hacia el exilio, del que no volvería nunca más. Tres días después aparecía en el diario ABC una carta del monarca en la que el rey se despedía de los españoles con un elocuente discurso que empezaba así: *“las elecciones celebradas el domingo me revelan claramente que no tengo hoy el amor de mi pueblo”*.¹³² Estaba claro que si no tenía el cariño del pueblo lo mejor era partir a un exilio, del que sería testigo de la puesta en marcha de la Segunda República española.

Mientras tanto, los socialistas se mostraban cautos y dudaron a primera hora de la mañana si unirse a ese fervor popular por las calles de Madrid. A las pocas horas decidieron unirse a las manifestaciones espontáneas que se iban celebrando por todas las ciudades de España. Querían, con su presencia, dejar constancia que la República era posible, pero que no valdría de nada si no servía como estación de tránsito al socialismo.¹³³ Al día siguiente salía publicada en *El Socialista* el acta de la reunión de las Comisiones Ejecutivas del PSOE y la UGT. En el acta, firmada por el presidente del PSOE, Remigio Cabello, su secretario, Manuel Albar, por el presidente de UGT, Manuel Cordero y su secretario, Francisco Largo Caballero, se puede leer que tanto el PSOE como la UGT se deciden a *“prestar todo su apoyo al naciente régimen republicano, a cuyo logro tan activamente han contribuido nuestros dos organismos nacionales, y oponerse con toda energía que las circunstancias demanden a cualquier intento encaminado a obstaculizar el normal desarrollo de la República que empieza”*.¹³⁴

Los socialistas querían incorporar a la República la clase obrera pero a cambio querían reformar las relaciones laborales para ajustarlas a sus viejas aspiraciones: jornada máxima, contrato de trabajo, jurados mixtos, seguridad social e intervención en la industria.

El día 15 de abril aparecieron en la Gaceta de Madrid, los primeros decretos del nuevo Gobierno, entre ellos el nombramiento como jefe de Gobierno de Niceto Alcalá Zamora, el cual designó, como así estaba pactado a tres ministros del PSOE: Indalecio Prieto ocupó muy a su pesar la cartera de Hacienda, Fernando de los Ríos asumió la de Justicia y Francisco Largo Caballero, como no podía ser menos, la de Previsión Social y Trabajo.

La decisión de entrar en el Gobierno no contaba con la opinión unánime de todos los militantes del partido. De hecho, Julián Besteiro y sus partidarios apostaban por una colaboración temporal con el

¹³² ABC, 17 de abril de 1931.

¹³³ JULIÁ, Santos, *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, Madrid, 1996, pág. 160.

¹³⁴ *El Socialista*, nº 6921, 15-4-1931.

nuevo Gobierno. Tal era la necesidad de debatir el asunto que fue convocado con toda urgencia la celebración de un Congreso extraordinario, eso sí, después de las elecciones a Cortes Constituyentes.

Fue un congreso que se vivió con entusiasmo, en vista de los resultados electorales obtenidos en las Elecciones del 28 de junio de 1931, en las que el PSOE había repartido sus 115 diputados en todas las circunscripciones electorales excepto en Álava, Huesca, Soria y tres de las cuatro provincias catalanas, lo que evidenciaba la crisis del socialismo en Cataluña. El PSOE fue el partido más votado, y la minoría más numerosa en las Cortes, lo que se tradujo en que consiguieran la presidencia de las primeras Cortes republicanas en la persona de Julián Besteiro, la primera secretaría que desempeñó Juan Simeón Vidarte y la presidencia de la Comisión de Constitución que quedó en manos de Luis Jiménez de Asúa.¹³⁵

En el citado Congreso Extraordinario, la opinión mayoritaria era la de mantenerse en el Gobierno republicano. No obstante, de nuevo, Julián Besteiro fue la voz crítica, porque pensaba que a larga los socialistas en el Gobierno deberían tener mano dura sino querían verse arrastrados por los elementos que abusaban de su bondad y, por lo que a él se refería, temía más “*una dictadura de socialista que una dictadura burguesa*”.

Indalecio Prieto elaboró una ponencia en la que proponía que el congreso se declarara a favor de no participar en el poder, pero recomendaba mantener la colaboración, sin límite temporal, lo que en la práctica les habilitaba a continuar en el Gobierno cuando tiempo fuese necesario. La propuesta de Prieto resultó vencedora con 10.607 votos a favor contra los 8.326 obtenidos por el texto de Julián Besteiro, que lo mantuvo como voto particular.¹³⁶ El camino quedaba expedito para continuar la lucha a favor del proletariado desde el Consejo de Ministros del Gobierno de la República, un ejecutivo en el que los socialistas no intervinieron en la política autonómica ni en las reformas militares, dos de los grandes pilares de las reformas de la Segunda República.¹³⁷ Tanto la corriente política del socialismo como su vertiente sindical estaban de acuerdo en permanecer dentro del Gobierno para defender desde allí los intereses de la clase obrera.

¹³⁵ TUSELL, Javier, *Las Constituyentes de 1931: unas elecciones de transición*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1982.

¹³⁶ *El Socialista*, Ponencias, debates y resoluciones, números 6995 y 6996, 11 y 12 de julio de 1931.

¹³⁷ JULIÁ, Santos, *Historia del Socialismo Español*, Volumen III (1931-39). Conjunto Editorial S.A, Barcelona, 1989, pág. 52.

En el punto cero de la Segunda República se evidenciaba en el PSOE la existencia de tres grandes corrientes. La primera de ellas la representaba Indalecio Prieto. Esta corriente había sido derrotada en el Congreso de 1928 y tenía su seña de identidad en el liberalismo. Prieto definía al socialismo como “*la esencia más pura del liberalismo*” a lo que añadía “*donde haya una fuerza honradamente socialista habrá una defensa liberal*”.¹³⁸ Los “*prietistas*” defendían una estrategia política que tuvieran como apoyo a los republicanos, con los que se debería concertar un programa común de gobierno de coalición. Su objetivo principal era la reforma del Estado, el establecimiento de una democracia republicana.¹³⁹ En este grupo estaban además de su cabeza visible, Indalecio Prieto, dos figuras emergentes del partido: Fernando de los Ríos y Juan Negrín.

La segunda corriente era la que estaba más a la “*izquierda*” del partido. La encabezaba Francisco Largo Caballero y para esta tendencia la forma de gobierno era algo secundario o accidental, toda vez que debía estar supeditada a los fines de la organización obrera. En este sentido supeditaba el pacto con los republicanos en que este sirviera a los intereses obreros. Sus principales objetivos al optar por la República eran la consolidación de la organización obrera, el mantenimiento del entramado legislativo que garantizase los derechos a los trabajadores y la aprobación en las Cortes de una completa legislación laboral. Además de Largo Caballero, su cabeza visible, esta corriente contaba con la presencia de otros dirigentes obreros como Wescenlao Carrillo y el que fuera secretario general del partido en el exilio, Enrique de Francisco.

La tercera corriente, la más “*centrista*” de las tres, la encabezaba el secretario general, Julián Besteiro. A diferencia de la corriente de Largo Caballero, ésta no consideraba necesaria la alianza con los republicanos. Era un socialismo obrerista y de clases que pretendía aislarse del resto de grupos políticos para preservar su propia independencia y su identidad. Por lo tanto, a su juicio, ni la UGT ni el PSOE deberían aliarse con los republicanos, ni acceder al gobierno, ni asumir responsabilidades políticas. Pertenecían a este grupo, además de Besteiro, destacados dirigentes de la UGT como Andrés Saborit, Lucio Martínez y Trifón Gómez.

Eran tres formas de ver y entender el socialismo, pero ninguna de ellas definió un modelo de Estado territorial propio. Como denominador común tenían su identidad con la nación española, a pesar de su origen y tradición internacionalista, su alejamiento del discurso del nacionalismo periférico y su carácter netamente republicano.

¹³⁸ PRIETO, Indalecio, *El Socialista*, “Un voto en contra”, 26 de marzo de 1924.

¹³⁹ JULIÁ, Santos, *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, Madrid, 1996, pág. 156.

II.3.2-La Constitución de 1931: el Estado integral.

El peso del PSOE y de los partidos de izquierdas en la redacción de la Constitución de 1931 se advierte desde el artículo nº 1 en el que se define a España como “*una República de trabajadores de toda clase, que se organizan en régimen de Libertad y de Justicia*”. La tramitación de la Constitución fue muy polémica en algunos puntos, en especial en la concreción del Título I, el que se refiere a las autonomías regionales. En la Comisión para elaborar el texto constitucional estaban los socialistas, Luis Jiménez de Asúa, presidente de la Comisión Constitucional, y también otros destacados dirigentes del PSOE como Luis Araquistáin, Trifón Gómez, Jerónimo Bugeda y Enrique de Francisco. En la presentación del proyecto, Jiménez de Asúa adelantaba que la Constitución iba a ser “*de izquierda, pero no socialista...democrática, iluminada por la libertad y de gran contenido social*”.¹⁴⁰

En el debate sobre el Título I los parlamentarios se enfrentaban a un hecho consumado, ya que el mismo 14 de julio de 1931, la Diputación provisional de la Generalitat había hecho público un proyecto de Estatuto, redactado bajo la óptica federal, que declaraba a Cataluña Estado autónomo dentro de la República española y le otorgaba un amplio autogobierno.

El Gobierno de la República había autorizado mediante decreto fechado el 21 de abril la formación del Consejo provisional de la Generalitat, a cambio de que su presidente, Francesc Maciá renunciara a formalizar oficialmente la República catalana, algo que había anunciado el 14 de abril Lluís Companys desde el balcón del Ayuntamiento de Barcelona. Ese mismo día, el propio Maciá proclamara la República Catalana como Estado integrante de la Federación Ibérica. Por esta razón, Nicolau d'Olwer, Marcelino Domingo (ambos catalanes de nacimiento) y el socialista Fernando de los Ríos hicieron, según Hugh Thomas, “*un viaje precipitado a Barcelona para persuadir a Maciá a que esperara la aprobación de un estatuto catalán de autonomía por las nuevas Cortes, que iban a ser elegidas inmediatamente. Maciá accedió, a pesar de que Barcelona estaba en sus manos*”.¹⁴¹

Aprobado por referéndum por la mayoría de los catalanes el 6 de agosto de 1931, el llamado Estatuto de Nuria fue entregado poco después a Alcalá Zamora, presidente de la República, para que lo elevara, como ponencia del Gobierno, a las Cortes para su aprobación.¹⁴²

En la conclusión de este episodio intervinieron los más destacados dirigentes de la República. Indalecio Prieto, ministro de Hacienda, a los pocos días de jurar su cargo, tiene que acometer el cierre

¹⁴⁰ GIL PECHARROMÁN, Julio, *op. cit.*, pág. 45.

¹⁴¹ THOMAS, HUGH, *La Guerra Civil Española*, Vol. I, Ed. Grijalbo Mondadori, Barcelona, 1995, pág. 67.

¹⁴² GIL PECHARROMÁN, Julio, *op. cit.*, pág. 46.

del Banco de Cataluña, un aspecto que le molestó especialmente según cuenta Manuel Azaña en sus diarios. El 7 de julio, Azaña tiene anotado en su diario “*después se habla de la supresión del Banco de Cataluña. Suceso previsto y que también le cuesta al Estado unos cuantos millones. Prieto suelta una rociada de insultos al Banco de Cataluña, que ha estado gestionando arreglos, sobre la base de préstamos del Banco de España, y sobre el aval del Estado*”.¹⁴³

El 14 de julio, dos meses después de que fuera proclamada la Segunda República, Manuel Azaña, por entonces Ministro de Guerra, nos cuenta una visita de parlamentarios catalanes entre los que se encontraba Lluís Companys, quien exigía que las Cortes españolas ratificaran sin mover ni una coma el proyecto de Estatuto que ese día se había aprobado en Cataluña. Azaña nos cuenta ese episodio: “*visita de los diputados catalanes, Companys, A. Xirau (...) Yo les ofrezco que contribuiré cuanto pueda a resolver este problema, que no debe durar más tiempo. Recalco mucho que, como español, no estoy dispuesto a que el país lleve abierta esa llaga en el costado; y que el asunto debe resolverse con criterio de libertad. Les repito algo de lo que dije a Carner y a Hurtado: que los castellanos debemos dar ejemplo de magnanimidad y que si Cataluña no supiese corresponder, peor para ella. Como les digo que algunos puntos puedan ser objeto de discusión, Companys se acalora un poco, y descubre la pretensión de que las Cortes aprueben el proyecto tal cual como viene. Habla de “agresión disimulada bajo la apariencia de reparos”. Considero inútil discutir esto, y desvío la conversación a la política general, indicándoles la conveniencia de que la izquierda catalana se incorpore, después de aprobado el Estatuto, a la acción de los partidos nacionales. Me aseguran que ya han pensado en ello y han hablado con Domingo. Estarían dispuestos a colaborar como se les pudiera con la izquierda del republicanismo. La conversación se prolonga; nos despedimos con nuevas cortesías*”.¹⁴⁴

Mientras tanto, el presidente de la República, Niceto Alcalá Zamora, intentó la conciliación para intentar solventar el problema que planteaban los catalanes y a través de un diputado de su grupo presentó una enmienda al proyecto que recogía parte de las reivindicaciones catalanas.¹⁴⁵ Alcalá Zamora, como recuerda Antonio La Pégola, era partidario de atribuir a las regiones ciertas competencias que, aunque fueran escasas, al menos deberían ser precisas y claras. El Presidente la República afirmaba “*no se trata de muchas atribuciones fraccionadas y confusas sino atribuciones más reducidas e incluso pocas, si es preciso, pero claras y conferidas sin ningún tipo de dudas. (...) El*

¹⁴³ AZAÑA, Manuel, *Obras completas. Volumen III*. Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2007, pág. 606.

¹⁴⁴ AZAÑA, Manuel, *op. cit.*, pág. 616.

¹⁴⁵ GIL PECHARROMÁN, Julio, *op. cit.*, pág. 47.

*legislador tiene en sus manos unas tijeras de doble filo: por una parte, debe penetrar en el estatuto de las regiones para evitar que sustituyan al Estado; por la otra, debe penetrar en las atribuciones del propio Estado. La potestad de legislar pertenece a las Regiones por derecho. En efecto, ¿qué sería de la autonomía si-conservando el Estado la facultad de ocupar todo el campo de las autonomías-no le quedase a la Región otra elección que escoger entre ser rebelde y prevaricadora o claudicante y sometida?”.*¹⁴⁶

Manuel Azaña, el día 21 de agosto de 1931, recoge esta propuesta en su diario: *“pero nadie les dice, sin duda por no disputar, que los catalanes no se comprometieron a no hacer nada hasta que las Cortes votasen al Estatuto y no lo han cumplido. Esto se lo dijo Prieto a Maciá y a Aiguadé el otro día en el despacho de Besteiro, acusándoles de deslealtad y mala fe. La conversación tuvo tono de disputa. En el Congreso, la tempestad se calma porque la Comisión, por unanimidad, adopta unas enmiendas un poco inspiradas en el discurso del Presidente, de las que resulta, como es natural, un texto nuevo. Pero los radicales-socialistas no quieren reconocer que es un nuevo texto o dictamen, y con este motivo, tienen una pequeña discusión con el Presidente de las Cortes, bastante irritado porque no le habían dado comunicación del nuevo texto. La discusión se aplaza para el martes”.*¹⁴⁷

La Comisión Constitucional se pronunció en contra, por entender que ello suponía que el Estatuto de Nuria prefiguraría el contenido de la Constitución. El portavoz de ERC, Jaume Carner, aceptó en el Pleno la enmienda de los progresistas, aun reconociendo que su grupo pretendía *una soberanía plena y perfecta en todas las atribuciones y facultades que nosotros necesitamos para regirnos*. El planteamiento de Carner, según Gil Pecharromán, dividió profundamente a los partidos de la Conjunción. Los radicales lo calificaron de separatista. Entre los socialistas, se produjo una disparidad de opiniones respecto a la enmienda conciliatoria. Finalmente, a propuesta del presidente de las Cortes, Julián Besteiro, Niceto Alcalá Zamora se reunió con los miembros de la Comisión y con los representantes de las minorías parlamentarias y concretó un dictamen de conciliación que pretendía satisfacer a ERC no entrando en el detalle de las competencias transferibles, lo que dejaba un amplio campo a la discusión particular de cada Estatuto regional. A cambio, los socialistas lograron que éstos fueran discutidos, artículo por artículo, y aprobados por las Cortes, con lo que se evitaba la cesión de soberanía que requería el texto redactado por los catalanes en Nuria.

¹⁴⁶ LA PERGOLA, Antonio, *Los nuevos senderos del federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994. pág. 323.

¹⁴⁷ AZAÑA, Manuel, *op. cit.*, pág. 686.

Manuel Azaña cuenta las tensiones que tuvo que salvar Alcalá Zamora para equilibrar la negociación con los republicanos catalanes y los socialistas para llevar a buen puerto el acuerdo antes citado, teniendo en cuenta que él mismo se había comprometido en el Pacto de San Sebastián a dar autonomía política a Cataluña. Azaña anota el día 26 de septiembre de 1931: *“Don Niceto, en largas conversaciones con los diputados catalanes, había conseguido que cediesen de sus pretensiones en muchos e importantes puntos, que él, con su prodigiosa memoria, enunció al pronunciar su discurso, y elaboraron un texto constitucional que hacía posible discutir después el Estatuto, al paso que ya consignaba en la Constitución (articulando las facultades del Estado y de la región autónoma) todas las atribuciones mermadas a las aspiraciones catalanas. Pero las Cortes eran hostiles a la enmienda de don Niceto. Los socialistas querían votar en contra, y hecho un escrutinio dentro de su grupo parlamentario, resultaron sólo cuatro votos de mayoría a favor de la enmienda”*.¹⁴⁸ Sin duda fue un esfuerzo de mesura y de equilibrio el que tuvo que aplicar el presidente de la República para solventar uno de los primeros grandes problemas que hubo que solventar para aprobar la Constitución, meses después.

Por otro lado, los representantes de la mayoría de los ayuntamientos vascos habían aprobado en Estella, el 14 de junio, un proyecto de Estatuto de autonomía muy conservador firmado por representantes peneuvistas, carlistas e independientes, que despertó la hostilidad de la izquierda, especialmente de Indalecio Prieto, que temía que se formara en el País Vasco un *“Gibraltar vaticanista”*.¹⁴⁹ En el Estatuto se establece que el País Vasco pertenece a la Confederación española y entre otras lindezas recogía que *“el Estado Vasco sería dividido en zonas lingüísticas euskeras y españolas a efectos administrativos y educativos”* y que *“los inmigrantes españoles con menos de 10 años de residencia carecerían de derechos políticos”*. A pesar de todo, el 22 de septiembre se presenta así en las Cortes, que lo rechazan sin contemplaciones. Posteriormente, en diciembre, el Gobierno encarga a las comisiones gestoras de las cuatro diputaciones provinciales dominadas por socialistas, republicanos y Acción Nacionalista Vasca que elaboren un proyecto que no trasgreda la Constitución que acaba de aprobarse.

En la fase Constituyente, los miembros de la ponencia constitucional tuvieron que pronunciarse sobre el modelo de Estado. La derecha defendía un Estado unitario, mientras que los federales, los catalanistas y, con menor convicción, los radicales, se pronunciaron por una República federal. La izquierda estatal, comprometida en San Sebastián a defender el régimen autonómico, estaba más cerca

¹⁴⁸ AZAÑA, Manuel, *op. cit.*, pág. 737.

¹⁴⁹ REDONDO RODELAS, Javier, *La República 1931-1936. Así llegó España a la Guerra Civil*. Biblioteca El Mundo, Madrid, 2005, pág. 58.

de la fórmula unitaria que de la federal.¹⁵⁰ El poder de los partidos nacionalistas en Cataluña, y en menor medida en País Vasco, había provocado en el período constituyente, según Santiago Varela, “*reticencias, vigorosamente sentidas, para reconocer la autonomía a unas regiones que escapaban a su control*”.¹⁵¹ El acuerdo entre el PSOE y Acción Republicana, permitió finalmente la introducción en el primer artículo de la Constitución del concepto de Estado integral, una fórmula a medio camino entre el federalismo y el centralismo, caracterizada por admitir la autonomía de los Municipios y de las Regiones.

Aunque hubiera diversas denominaciones para ésta última fórmula, ya que Alcalá Zamora llegó a hablar de Estado federable, fue, en definitiva, la de Estado integral la que se acabó adoptando. Su principal defensor fue el propio Luis Jiménez de Asúa, que la justificó siguiendo el modelo alemán de la República de Weimar, partiendo de la base que tanto el unitarismo como el federalismo estaban en crisis.¹⁵² Según recoge el Diario de Sesiones de las Cortes, Luis Jiménez de Asúa defendió su modelo afirmando que “*después del férreo, del inútil Estado unitarista español, queremos establecer un gran Estado integral en el que son compatibles, junto a la gran España las regiones y haciendo posible en ese sistema integral que cada una de las regiones reciba la autonomía que merece por su grado de cultura y progreso*”.¹⁵³ Según el vicepresidente primero del Senado, Isidre Molas, Jiménez de Asúa decía que “*no era un Estado federal pero sí era un Estado federable que puede no funcionar como tal, pero si la gente lo quiere puede funcionar como tal*”.¹⁵⁴ De cualquier manera, como recuerda José Luis Manzanares, “*la Nación, en singular, se organiza en la Constitución republicana de 1931, como un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones*”.¹⁵⁵

Sin duda fue un fórmula, como defiende José Antonio González Casanova, en la que “*Asúa fue hábil al plantear que ya no servía ni el unitarismo ni el federalismo por lo que optando por la vía intermedia ofreció el estado integral compatible con las autonomías que serían decididas y sus competencias aprobadas por las Cortes (...) pero no aceptando ni Asúa ni el PSOE más autonomía que aquellas donde hubiera un verdadero sentimiento nacional*”.¹⁵⁶

¹⁵⁰ GIL PECHARROMÁN, Julio, *op. cit.*, pág. 48.

¹⁵¹ VARELA, Santiago, *Partidos y parlamentos en la Segunda República*, Ed. Ariel, Madrid, 1978.

¹⁵² *Historia de España*, volumen 15. Biblioteca El Mundo, pág. 426.

¹⁵³ RUBINSTEIN, Juan Carlos, “El soterrado federalismo español”, *Leviatán*, Otoño-invierno 2001, nº 85 II Época, pág. 133.

¹⁵⁴ MOLAS, Isidre, opinión extraída de una entrevista concedida al autor de esta tesis doctoral.

¹⁵⁵ MANZANARES, José Luis, “Reflexiones sobre el modelo territorial del Estado”, *El Mundo*, 19-3-2005.

¹⁵⁶ GONZÁLEZ CASANOVA, José Antonio, conferencia pronunciada en el Curso “La izquierda en España 1931-39”, organizado por la Universidad de Salamanca.

Fue una fórmula que se acabó aceptando, aunque además de barajar la de Estado federable, según Azaña, se llegó a plantear definir a España como una República de “*tendencia federativa*”. Así lo recoge en su Diario: “*también habla Araquistáin. Se conviene en suprimir del artículo aquello de que España es una República de “tendencia federativa”. Esta frase me parece una desdicha. ¿Qué es una Constitución que tiende a ser algo y no llega a serlo?*”¹⁵⁷

Se trataba, en palabras de Santiago de Pablo, Catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad del País Vasco, “*de una solución de compromiso entre el centralismo y el federalismo, que preveía la posibilidad de construir regiones autónomas*”.¹⁵⁸ Esta posibilidad quedaba supeditada a aquellas zonas que, además de ser una o varias provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, mostraran una clara y mayoritaria voluntad política de optar por la autonomía. De esta forma, según de Pablo, “*se intentaba integrar en el nuevo sistema político al nacionalismo catalán y-muy en segundo término-al vasco, puesto que el galleguismo no constituía en absoluto un problema político en los años treinta*”.¹⁵⁹

No obstante, como bien apunta Santiago de Pablo, la Constitución republicana evitó utilizar la nación española para definir al sujeto político constituyente, lo que supone un guiño a la integración del nacionalismo catalán en la República española, aunque también quedaba claro que el titular de la soberanía era España y no las regiones autónomas, que el Estado tenía preeminencia con respecto a las regiones, lo que invalidaría cualquier intento secesionista o independentista por parte del nacionalismo catalán o vasco. Aunque teniendo claro que la soberanía correspondía a España y no al conjunto de las regiones que la integraban hubo partidos, sobre todo de derechas y personajes ilustres como Ortega y Gasset, que nunca vio con buenos ojos abrir por vía de la Constitución la posibilidad a la autonomía de las regiones ya que “*nos encontraremos con una España centrífuga frente a una España centrípeta; peor aún, con dos o tres regiones semi-Estados, frente a España a nuestra España...*”¹⁶⁰

Como rasgo de esta soberanía y de la preeminencia del Estado sobre las regiones, “*la Constitución prohibía la federación entre regiones y establecía los mismos derechos para todos los*

¹⁵⁷ AZAÑA, Manuel, *op. cit.*, pág. 745.

¹⁵⁸ DE PABLO, Santiago “Constitucionalismo republicano y Estatuto de Autonomía”, *Cuadernos de Alzate*, nº 33, 2005, pág. 102.

¹⁵⁹ *Ibid.*, pág. 102.

¹⁶⁰ ORTEGA Y GASSET, José, discurso pronunciado en las Cortes el 4-9-1931.

*españoles, sin que los Estatutos pudieran favorecer a los naturales de la región en perjuicio del resto de los ciudadanos”.*¹⁶¹

A su vez, como apunta, Manuel Ramírez, Catedrático de Derecho Político de la Universidad de Zaragoza, *“nunca se habló de "hechos diferenciales", sino de "características comunes" entre provincias. Y el título que regulaba el proceso autonómico llevaba la denominación de "Organización Nacional", quedando lo de "Nacionalidad" para señalar quiénes eran españoles”*,¹⁶² a lo que añade que la concesión de los estatutos de autonomía fue una excepción para algunas regiones, en especial Cataluña, y no una norma general para todas las regiones españolas. Había que vencer muchas inercias, entre otras cosas por lo que, a juicio de Manuel Ramírez, era una falta de tradición autonomista en el PSOE de la época. Para Ramírez, *“acaecía que el PSOE, el partido mejor organizado al llegar la República, nunca se mostró autonomista. Como tampoco los sindicatos de UGT y CNT. Sus apellidos de "internacionalistas" lo impedían de entrada. Por eso costó tanto sacar adelante la aprobación de Estatutos. Bastaría con recordar la famosa expresión de Prieto oponiéndose con fuerza a la creación de un segundo Vaticano en España, al referirse al País Vasco”*.¹⁶³

La Constitución de 1931, en su Título I, dedicado a la *“Organización Nacional”*, diseñó un modelo de estructura territorial sobre la base de municipios, provincias y regiones que podían ser autónomas. Se establecía la manera en que podían constituirse esas Regiones autónomas para formar un *“núcleo político administrativo dentro del Estado español”*. Las regiones debían regirse por un Estatuto como *“ley básica de la organización de la región autónoma...y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”* (art.11); detallando aquellas materias que eran competencia exclusiva en legislación y ejecución del Estado español, por ejemplo, política exterior, defensa, aduanas, hacienda, emisión de moneda(art.14); aquellas cuya legislación era competencia estatal y su ejecución podía corresponder a las regiones autónomas, por ejemplo, la radiodifusión, la prensa, protección de propiedad intelectual, legislación penal, social, mercantil y procesal (art.15), y aquellas cuya legislación y ejecución podría corresponder en exclusiva a las regiones autónomas (art.16), así como las otras cláusulas sobre distribución competencial que completaban este sistema (arts. 18-21).

¹⁶¹ DE PABLO, Santiago. “Constitucionalismo republicano y Estatuto de Autonomía”, *Cuadernos de Alzate*, nº 33, 2005, pág. 103.

¹⁶² RAMÍREZ, Manuel, “Manuel Azaña y Cataluña”, *El País*, 9-12-2005.

¹⁶³ *Ibid.*

La Constitución republicana incluso contemplaba un proceso de reversión autonómica, al establecer la posibilidad de que una provincia que se hubiese constituido en región autónoma o formase parte de ella pudiera renunciar a su régimen y volver a la vinculación directa con el poder central (art.22). Además en otros muchos artículos tenía en cuenta esta diversidad cultural y territorial con la mención a las lenguas regionales (art. 4), la enseñanza (art.50), o la competencia para acudir al Tribunal de Garantías Constitucionales (art.123).¹⁶⁴

Como observamos la Constitución de 1931 si se ocupó de la cuestión territorial, pero de una manera más tímida de lo esperado. Entre las razones, como expone el Catedrático de Historia Contemporánea de la UCM, Juan Francisco Fuentes Aragonés, está el recuerdo de la mala experiencia de la República federal de 1873, víctima de un proceso de autodestrucción en el que tuvo un papel relevante el fenómeno cantonalista.¹⁶⁵ Según Fuentes Aragonés, *“la idea de España y el modelo territorial de los principales dirigentes republicanos-Alcalá Zamora, Azaña y Prieto, por ejemplo-respondían cabalmente a la tradición centralista del liberalismo español inaugurada en las Cortes de Cádiz”*¹⁶⁶, a lo que añade con mucho acierto que *“sólo el pleno convencimiento de que la República necesitaba el apoyo de la Cataluña republicana y nacionalista liderada por Esquerra Republicana de Catalunya llevó a la izquierda española a aceptar, más por pragmatismo que por principios, una solución autonómica a la cuestión catalana, sin que inicialmente se pensara en una generalización de la fórmula aplicada al caso catalán”*.¹⁶⁷

Sea como fuere, en este punto opino como Juan José Solozábal, cuando defiende que *“con todas sus deficiencias la organización territorial establecida por la Segunda República constituyó sin duda la respuesta más coherente al problema regional español”*,¹⁶⁸ y ello a pesar de la propia insuficiencia del reconocimiento constitucional de la misma autonomía, pues *“la Constitución no establecía un mínimo de competencias regionales, remitiendo al juicio de las futuras Cortes, cualquiera que fuese lo dispuesto en los Estatutos”*.¹⁶⁹ Se tuvo que diseñar una concepción del Estado que *“mantuviese los*

¹⁶⁴ SEVILLA SEGURA, Jordi, *Vertebrando España. El Estado Autonómico*. Ed. Biblioteca Nueva. Fundación José Ortega y Gasset, Madrid 2009, pág. 62.

¹⁶⁵ FUENTES ARAGONÉS, Juan Francisco. Artículo titulado “La cuestión autonómica en la Transición política española (1975-1983). UCM.

¹⁶⁶ *Ibíd.*

¹⁶⁷ *Ibíd.*

¹⁶⁸ SOLOZÁBAL, Juan José, “Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978. Algunos problemas de la organización territorial del Estado”, *Sistema*, nº 38-39, pág. 260.

¹⁶⁹ *Ibíd.*, pág. 260.

*ideales de unidad nacional en democracia, propios de la tradición liberal y republicana, atendiendo las demandas del nacionalismo catalán, que había suscrito el Pacto de San Sebastián”.*¹⁷⁰

Muy pronto se verían los frutos de la Constitución en materia territorial. El Estatuto de Cataluña era la primera prueba de toque para pulsar la fortaleza de la República y su sensibilidad hacia las regiones que le pedían más autonomía.

¹⁷⁰ MUELA, Manuel, “La cuestión nacional desde una perspectiva republicana”, *Temas para el Debate*, nº 126, 2005, pág. 30.

II.3.3-El Estatuto de Cataluña: la actitud socialista ante las reivindicaciones catalanistas.

La Constitución de 1931 autorizaba pero no obligaba a las provincias a integrarse en regiones autónomas y sólo en algunos lugares, sobre todo en Cataluña, existía antes de 1931 una demanda popular de autogobierno suficientemente amplia. Como hemos contado en el apartado anterior, la aprobación de la Constitución obligó a replantear el rumbo de la autonomía catalana. El contenido del Estatuto de Nuria, remitido a las Cortes a mediados de 1931, rebasaba las condiciones de autogobierno establecidas por la Constitución que no contemplaba la existencia de Estados autónomos soberanos ni un traspaso tan completo de competencias estatales como pretendía la izquierda catalana. Este proyecto, según Julio Gil Pecharromán, fue duramente criticado por un sector del PSOE. Pecharromán, subraya que *“destacaba la actitud opositora de un sector del PSOE, que era el primer partido del país. En las semanas anteriores, varios socialistas no se habían recatado de criticar duramente el proceso autonómico impulsado por la Generalidad, tras el que veían los intereses egoístas de la burguesía local”*.¹⁷¹

Pese al compromiso del presidente del Gobierno, Manuel Azaña, de apoyar el acceso de Cataluña a la autonomía, el Gobierno renunció a presentar como ponencia propia un texto que consideraba anticonstitucional y lo remitió para su adecuación a la Comisión de Estatutos del Parlamento, que lo estudió entre enero y abril de 1932.¹⁷²

Azaña, en los primeros meses de vida de la República había tenido una valoración positiva del nacionalismo, en cuanto dinamizador de la vida y personalidad de Cataluña, así como la asunción de la perfecta integración de lo catalán y lo español. Según Juan José Solozábal, *“como Azaña tiene una justificación nacionalista de España, no le importa que la misma pueda tener los nacionalismos catalanes respecto de Cataluña sobre todo porque el proyecto de Cataluña, esto es, su autonomía, cabe perfectamente en el proyecto nacional de España, esto es, la República”*.¹⁷³

Durante la fase Constituyente y en la discusión del Estatuto, rechaza la contraposición de lo catalán a lo español: lo catalán, para Azaña, es una manifestación concreta del ser nacional español y la autonomía un supuesto fundamental de la República. Se refiere a la recién reinstaurada Generalitat como *“una parte del Estado español, no es un organismo rival, ni defensivo ni agresivo, sino una parte integrante de la organización del Estado de la República española”*,¹⁷⁴ y añade que si la

¹⁷¹ GIL PECHARROMÁN, Julio, www.artehistoria.jcyl.es/histesp/contextos/7178.htm.

¹⁷² GIL PECHARROMÁN, Julio, *La Segunda República*, Biblioteca de Historia, Historia 16, Madrid, 1997, pág. 83.

¹⁷³ SOLOZÁBAL, Juan José “Nación y Constitución”, *Cuadernos de Alzate*, nº 26, 2002, pág. 79.

¹⁷⁴ Discurso en la sesión de Cortes del 21 de mayo de 1932 sobre el Estatuto de Cataluña.

República no sirve para la autonomía no está justificada, apuntando que *“toda esta política, señores diputados, es una política de libertad, esencia de la República; es una política españolista, de restauración de España, de reconstrucción de los valores históricos y espirituales de España que valen la pena de ser mantenidos en nuestra edad”*.¹⁷⁵

Era una visión lógicamente muy diferente a lo que tenían los socialistas en esta materia y también otros personales ilustres dentro de la vida cultural y política española. El ejemplo más claro era el de José Ortega y Gasset. En las propias Cortes Constituyentes, en el debate sobre el Estatuto de Cataluña, Ortega afirma que *“yo sostengo que el problema catalán, como todos los parejos a él que han existido y existen, es un problema que no se puede resolver, que sólo se puede conllevar”*.¹⁷⁶ Para Ortega la autonomía no es un régimen adecuado para solucionar las tensiones nacionalistas. Éstas, en lo posible, según Ortega, se resuelven con un buen funcionamiento del Estado, organizado en diez grandes comarcas, dotadas de su asamblea y gobierno ocupadas de los problemas no abstractos o generales de los ciudadanos, aquellos que determinan su felicidad y progreso.¹⁷⁷ Fue una propuesta que, según José María Carrascal, *“ni la Dictadura, ni Primo de Rivera ni la República le hicieron caso, siendo una de las causas del desencanto del filósofo con la última”*.¹⁷⁸

De hecho, para Ortega *“uno de los temas más graves que nos plantea el presente destino”* es precisamente el de la autonomía regional. Sus ideas al respecto se condensarán definitivamente en su trascendental discurso *“Federalismo y autonomismo”* la madrugada del 25 a 26 de septiembre de 1931. El *“problema catalán”*, a su juicio, no debe ser planteado *“en términos de soberanía, sino buscar un área menos estremecedora, pero mucho más amplia, el área del más extenso, pero más estricto autonomismo”*. Esto es, *“un principio político que supone ya un Estado sobre cuya soberanía indivisa no se discute porque no es cuestión. Dado ese Estado, el autonomismo propone que el ejercicio de ciertas funciones del poder público –cuantas más mejor– se entreguen, por entero, a órganos secundarios de aquél, pero sobre todo con base territorial”*.¹⁷⁹ Ortega rechaza, por tanto, el modelo federal, que *“aspira a crear un nuevo Estado con otros Estados preexistentes”*¹⁸⁰, y se posiciona a favor de *“una soberanía unitaria”*, entendida como *“voluntad radical y sin reservas de convivencia histórica”*, para así ir construyendo poco a poco ese concepto de nación ortegiano, ese *“proyecto*

¹⁷⁵ *Ibíd.*

¹⁷⁶ Discurso en las Cortes Constituyentes sobre el Estatuto de Cataluña, 13 de mayo de 1932.

¹⁷⁷ ORTEGA Y GASSET, José, *La redención de las provincias*, Ed. Alianza, Madrid, 1973, pág. 292.

¹⁷⁸ CARRASCAL, José María, *“¿Recortar las autonomías?”*, ABC, Tercera de ABC, 20-1-2011.

¹⁷⁹ SÁNCHEZ ILLÁN, Juan Carlos, *“Ortega y Azaña frente a la España de las Autonomías: de la ley de mancomunidades al Estatuto de Cataluña, 1914-1932”*. www.ciere.org/CUADERNOS.

¹⁸⁰ *Ibíd.*

sugestivo de vida en común”. Era su modelo de Estado, aquel que debería ser construido para enmendar ese grito provocativo evocado por el mismo en 1930, cuando dijo su lapidaria frase *“Españoles, vuestro Estado no existe”*.¹⁸¹

Manuel Azaña, que concentró en Cataluña el problema nacionalista, presenta la forma política territorial republicana-el Estado integral-, en palabras de Juan José Solozábal, *“desde la perspectiva de su rendimiento armonizador, considerándola como el tratamiento institucional del pluralismo”*.¹⁸² La propuesta de Ortega y Gasset es muy diferente, no sólo porque Ortega esté pensando en una descentralización general no limitada, por tanto, a una región determinada de España, en este caso Cataluña, sino porque *“atribuye a la autonomía una significación que nada tiene que ver con los particularismos territoriales, que Ortega abomina y que considera la respuesta a una quiebra a la actuación del Estado”*.¹⁸³

Por el poco entusiasmo que despertaba un Estatuto tan nacionalista entre las filas socialistas, Azaña tuvo que hacer un esfuerzo adicional como evidencian los diferentes discursos antes las Cortes que recoge su diario sobre la cuestión del Estatuto de Cataluña. Uno de los discursos más emotivos de Azaña lo pronuncia en las Cortes el 6 de mayo de 1932. En el discurso Azaña señala con meridiana claridad que el Estatuto de Cataluña es constitucional porque emana de las Cortes. Afirma que *“el Estatuto de Cataluña lo votan las Cortes en uso de su libérrimo derecho, de su potestad legislativa y en virtud de facultades que para votarlo le confiere la constitución. El Estatuto sale de la Constitución, y sale de la Constitución porque la Constitución autoriza a las Cortes para votarlo”*.¹⁸⁴

A continuación, Azaña hacía una encendida defensa de la autonomía y de los Estatutos de Autonomía, porque cuando se habla de ellos, también se habla de España. El presidente del Gobierno decía que *“no se puede entender la autonomía, no se juzgarán jamás con acierto los problemas orgánicos de la autonomía si no nos libramos de una preocupación: que las regiones autónomas –no digo Cataluña-, las regiones, después que tengan la autonomía, no son el extranjero; son España, tan España como lo son hoy, quizá más, porque estarán más contentas. No son el extranjero; por consiguiente, no hay que tocar respecto de las regiones autónomas las precauciones, las reservas, las*

¹⁸¹ JEREZ MIR, Miguel, Artículo titulado: “Estado, naciones y regiones en la España contemporánea: antecedentes y evolución en el marco de la monarquía parlamentaria (1978-2010)”, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Granada, pág. 2.

¹⁸² SOLOZÁBAL, Juan José, *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*. Ed. Biblioteca Nueva. Madrid, 2006, pág.32.

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ AZAÑA, Manuel, Semanario *El Siglo*, nº 671, 21-11-2005.

*prevenciones que se tomarían con un país extranjero, con el cual acabásemos de ajustar la paz, para la defensa de los intereses españoles. No es eso”.*¹⁸⁵

En este importante discurso para los intereses catalanes, Azaña defendió la necesidad de que la Generalitat pueda tener una Hacienda propia. Decía que *“es una cosa indiscutible, señores diputados, que hay que dotar de una hacienda propia a las regiones autónomas. Éste es un principio infrangible; hay que dotarlas de una hacienda propia. La hacienda de las regiones autónomas, además de ser propia, ha de tener elasticidad. Es decir, que los recursos con que se dote a las haciendas de las regiones autónomas, han de poder dilatarse y crecer a medida que la economía de la región lo permita o lo impulse o lo consienta; y si fuesen tan desgraciadas que su economía se contrajera o se arruinase, que la repercusión sea igual en toda la hacienda de la región autónoma”.*¹⁸⁶

En otro discurso posterior, fechado el 27 de mayo de 1932, Azaña se dirige a republicanos y socialistas para que sumen sus apoyos al proyecto de esta manera: *“todos los españoles están convocados a esta obra. Cada cual desde su sitio. Pero si no acuden, de todos modos, vosotros, republicanos y socialistas, tenéis la parte más grave de responsabilidad, porque sobre vosotros pesa el presente y el porvenir de España y hemos de declarar, republicanos y socialistas, ahora unidos espiritualmente en esta gran labor de refacción de España, hemos de declarar que en el fondo de nuestra conducta política alienta una noble y gran ambición (...) Lo que importa es el porvenir, republicanos y socialistas. Lo que importa es navegar. Ahora, tened presente que para esta navegación no os basta llevar el timón de la nave, sino que hay que sacar del pecho el aliento que ha de impulsar las velas. Para esto os invito y convoco desde el último lugar, pero permitidme que lleve vuestra voz en este momento”.*¹⁸⁷

Días después dirigiéndose a la bancada socialista y solicitándoles, de nuevo su apoyo, Azaña afirmó que *“estamos colaborando todos a una obra de sostenimiento y consolidación de la República con un ejemplo de patriotismo y abnegación, que es, no digo superior a los demás, pero sí muy digno de aplaudir y de imitar”.*¹⁸⁸

Antes de haber aprobado definitivamente el Estatuto en las Cortes, los diarios de Azaña recogen las protestas realizadas por los ministros socialistas en distintas cuestiones que tienen que ver

¹⁸⁵ *Ibíd.*

¹⁸⁶ *Ibíd.*

¹⁸⁷ AZAÑA, Manuel, *Obras completas. Volumen III*. Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pág. 370.

¹⁸⁸ *Ibíd.*, pág. 390.

con la actitud del Gobierno de la Generalitat en las carteras que controlaban los socialistas. Estas quejas señalan la actitud del PSOE frente a la cuestión territorial catalana. Desde luego no estaban en la línea de negar la autonomía política de Cataluña, como quedaría claro en la votación final del Estatuto, pero también distaba mucho de apoyar las posturas defendidas por la izquierda catalanista de ERC, que en esos momentos controlaba la Generalitat, con Francesc Maciá como presidente, y posteriormente, a partir de diciembre de 1932, el propio Parlamento catalán con Lluís Companys como presidente.

El primer episodio que detalla Azaña en sus diarios, el día 26 de septiembre de 1931, es el enfrentamiento del Ministro de Trabajo, Francisco Largo Caballero, con el Gobierno de la Generalitat y especialmente con la CNT sobre el cumplimiento de la legislación laboral de su departamento. Largo Caballero no era favorable de trasferir competencias de Trabajo a Cataluña, un aspecto que señala que el PSOE no estaba dispuesto a entregar su voto afirmativo a todo lo que Cataluña pidiera. El incidente señala el abismo que separaba la UGT con la CNT, y, en consecuencia, la falta de unión del movimiento obrero en Cataluña. Azaña anota en su diario *“los sindicatos de la CNT vienen negándose a cumplir en Cataluña la legislación social. No acatan a los comités paritarios ni aceptan la inspección del trabajo. En el Consejo de Ministros hemos tenido bastantes dificultades por este motivo, y Largo Caballero ha pugnado mucho por no ceder a las pretensiones de los catalanes y por someter a los indisciplinados sindicalistas a la acción de los órganos del Ministerio del Trabajo. Siempre que se ha hablado de la cuestión catalana, Largo ha dicho que se opondría a que la legislación social y su aplicación se dejasen para la región autónoma. Palpita además en esto la profunda discordia entre dos partes del proletariado, y Largo representa en el Gobierno a la UGT”*.¹⁸⁹

Al final, en ese pulso que mantuvo Largo Caballero con la Generalitat y con el propio presidente de la República, Niceto Alcalá Zamora, acabó imponiéndose las tesis del PSOE de no ceder la legislación social del Estado al Gobierno autónomo de Cataluña, y todo eso a pesar de las presiones de los diputados catalanes que amenazaron con marcharse de las Cortes. Azaña lo anota así en su diario el mismo día 26 de septiembre de 1931: *“admitido en el proyecto de Constitución que la legislación social sea del Estado, ha presentado Largo una enmienda para que la aplicación de las leyes sociales le pertenezca también. Largo ha hablado desde su escaño de diputado, siguiendo la costumbre iniciada por Ríos, y continuada por el Presidente, de marcharse del banco del Gobierno para defender las proposiciones personales o de partido. Los argumentos de Largo, basados en que la*

¹⁸⁹ *Ibid.*, pág. 741.

*legislación social es objeto de convenios en Cataluña nos colocaría en mala situación ante el mundo, no me han convencido del todo. Durante la discusión el alcalde de Barcelona, Aiguadé, me he encontrado en los pasillos, y me ha dicho que si la enmienda se aprobaba, los diputados catalanes se marcharían de las Cortes. Este propósito era conocido de todos, y, en algún momento, pareció que iban a ponerlo en ejecución”.*¹⁹⁰

Ese mismo día, Azaña recoge otro incidente del otro ministro socialista en el Gabinete. Se trata del Ministro de Hacienda, Indalecio Prieto, de quien Azaña apunta su “*anticatalanismo*”. La discusión que recoge enfrenta al ministro socialista con el líder de ERC, Lluís Companys, todo ello con ocasión de una proposición sobre el régimen de la Bolsa de Valores, cuestión dependiente del Ministerio de Hacienda. Azaña cuenta que “*Prieto, también desde su escaño, ha propuesto que el régimen de las Bolsas de valores dependiese del Estado, y no de la región. La enmienda tenía en si menos importancia que la de Largo, y el presidente del Gobierno, contestando a Prieto, ha procurado convencerle que su enmienda era innecesaria, porque atribuida la legislación mercantil al Estado, nada había que temer por ese lado. Pero el carácter de Prieto y su violento rencor anticatalanista, y un poco su amor propio, empeñado en la cuestión desde que ordenó la clausura del mercado libre de Barcelona y luego tuvo que reabrirlo, han envenenado la cuestión. Prieto ha preguntado a Companys, si mantenía su acusación de engaño, dirigida a los socialistas. Companys ha repetido sus palabras. Entonces, furioso, Prieto se ha desatado contra los catalanes, diciendo que, en 32 años de vida política, no ha conocido un caso de deslealtad semejante al de aquéllos, en cuanto se refiere al cumplimiento del Pacto de San Sebastián. Y ha desfogado toda la cólera que desde abril viene almacenando contra la política de Maciá y compañía, así como contra la política del Gobierno. La enmienda fue rechazada, y no por muchos votos. Creo que todo el Gobierno, menos Largo, votó en contra*”.

¹⁹¹

Meses después, el 20 de mayo de 1932, se recoge otra polémica sobre las competencias en educación que recogería el Estatuto de Cataluña. Los socialistas, poco afines a las reivindicaciones nacionalistas sobre esta materia, no estaban dispuestos a aceptar la transferencia de todas las competencias en la materia a Cataluña. Azaña, Presidente del Gobierno en ese momento, lo recoge en su Diario: “*se anuncia un debate político promovido por Maura y Lerroux. En el Consejo de Ministros expongo las líneas generales de la posición que voy a adoptar, si el caso llega. Maura no cesa de moverse, brujuleando entre los grupos a ver si provoca un rompimiento o una disidencia en la*

¹⁹⁰ *Ibíd.*, pág. 742.

¹⁹¹ *Ibíd.*, pág. 743.

*mayoría. Maura, republicano y todo, es del más viejo estilo político, como que se ha criado en los Parlamentos de la monarquía. Su ilusión ahora es provocar la escisión por causa del Estatuto. Confía en que los socialistas no votarán lo de la enseñanza, y los anima; también se ufana de que dieciocho radicales-socialistas están dispuestos a votar en contra”.*¹⁹²

Una semana después, el 26 de mayo de 1932, el discurso que iba a leer Azaña en las Cortes sobre la aprobación final del Estatuto de Cataluña, fue discutido previamente en el Consejo de Ministros. De nuevo los socialistas, y de nuevo Indalecio Prieto muestra su disconformidad sobre las competencias en educación que tendría el nuevo Estatuto. Así lo dejó anotado Azaña en su Diario “*en el Consejo de ayer comencé, ante el Consejo de Ministros, la exposición de las líneas generales del discurso que voy a decir en las Cortes como conclusión del debate sobre la totalidad del Estatuto. Los ministros estuvieron conformes con mis ideas, incluso Prieto, que disintió solamente en lo relativo a la enseñanza. En el Consejo de hoy en Palacio, después de hacer un resumen de lo que dije ayer, he continuado mi exposición. El Presidente, aunque no ha dicho nada especial, y se ha limitado a aprobar, estaba muy contento y no lo disimulaba*”.

¹⁹³

Un día después, el 27 de mayo, tanto Fernando de los Ríos, ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes como Indalecio Prieto, dejan muy claro a Azaña su desacuerdo con ceder competencias en materia de educación a la Generalitat. Prieto teme que, en un futuro, las competencias de educación puedan caer en manos de los nacionalistas vascos, cuando aprueben su futuro Estatuto. El presidente del Gobierno sigue dejando constancia escrita de todos estos episodios en su Diario: “*Consejo de Ministros. Fernando había consignado en su texto que “la enseñanza es un servicio exclusivo del Estado”, con lo que se impedía que la Generalidad diese enseñanza. Eso lo quité yo.(...) Prieto rompió violentamente contra la nota que llevaba Carner, y habló de la hipocresía de los catalanes. La obstinación de Prieto, procede de dos causas: el influjo de Sánchez Román, que le domina eternamente, y la aprensión de lo que pueda ocurrir en Vizcaya si se da otro Estatuto igual al de Cataluña, y en virtud del cual la enseñanza caería en manos de los nacionalistas católicos. Prieto afirma, con su rotundidad habitual, que si se vota por otro Estatuto no podrá contener ni una línea menos de lo que contenga el de Cataluña: en lo cual se equivoca (...) En resumen, su tesis consiste en que no debe hablarse para nada de enseñanza en el Estatuto, y que con la Constitución basta,*

¹⁹² *Ibíd.*, pág. 972.

¹⁹³ *Ibíd.*, pág. 975.

*pudiendo la Generalidad, si gusta, montar establecimientos propios, que hagan competencia a los del Estado. Como siempre, salirse del problema les parece a muchas gentes que es resolverlo ”.*¹⁹⁴

Ese mismo día Azaña anota en su Diario la alegría que le causó la lectura en el Parlamento del discurso pronunciado defendiendo su propuesta sobre el Estatuto de Cataluña. Asimismo recoge el enfado que tenía Prieto por lo que se iba a aprobar por el pleno del Parlamento e, incluso, pronosticaba que en el caso de que se aprobara nacería muerto. Por el contrario, Azaña recoge la alegría manifestada por el compañero de gabinete socialista, el ministro de Trabajo, Francisco Largo Caballero, que veía en la aprobación del Estatuto una muestra de la fortaleza y consolidación de la República. Azaña anota lo siguiente: *“Prieto da por hecho que el Estatuto, si sale, saldrá por media docena de votos de mayoría, que sería nacer moralmente muerto .Cuando Prieto habla de esto, yo me callo, para no entablar discusiones inútiles. Pero hace ya días me encontré a Maura en el salón de conferencias (en cada rincón había un grupo de diputados de oposición haciendo cábalas y urdiendo intrigas fantásticas) y le dije que tenía el Gobierno 252 diputados para votar el Estatuto. Maura se puso muy jactancioso, y hasta quiso apostar. Después del discurso, estrujones, abrazos, lágrimas de los catalanes; impresión profunda. Estoy, cuando puedo librarme de la aglomeración en los pasillos, un rato largo en el despacho de ministros. Todos, menos Prieto, han venido a felicitarme. Largo me ha dicho: hasta ahora podría dudar si había o no República. Ya veo que está segura y sonreía finalmente, llenos de alegría los ojos ”.*¹⁹⁵

Una semana más tarde, el 7 de junio, Azaña vuelve a anotar en su Diario la preocupación que tiene Indalecio Prieto sobre la inminente aprobación en el Parlamento del Estatuto de Cataluña. El episodio lo relata así: *“el sábado por la noche vino a verme Zulueta y me refirió la visita que por la mañana le había hecho Prieto. Don Indalecio fue a desahogar su corazón con Zulueta. Está angustiado por la cuestión del Estatuto, y lo que más le preocupa es que pueda aprobarse con escaso número de votos, o solamente con los votos de la mayoría ministerial. Se queja de que no se intente una concordia. (...) Se engaña Prieto si cree que no hago nada por llegar a una concordia en lo del Estatuto. He comenzado por explorar a Ortega, con propósito de obtener un acuerdo en la materia de enseñanza ”.*¹⁹⁶

Durante todo el mes de junio, el presidente del Gobierno, Manuel Azaña se dedicó a perfilar de manera definitiva la propuesta final que se haría en el Parlamento del Estatuto de Cataluña. En ese mes

¹⁹⁴ *Ibíd.*, pág. 976.

¹⁹⁵ *Ibíd.*, pág. 978.

¹⁹⁶ *Ibíd.*, pág. 986.

se limaron las diferencias con los socialistas, especialmente con Indalecio Prieto, que tras intensas negociaciones definiría ahora la propuesta en materia educativa como inmejorable. Además, Indalecio Prieto apuesta por aprobar el Estatuto de Cataluña, porque de otro modo el Gobierno de la República caería como un castillo de naipes. Azaña lo detalla así en su Diario, el día 8 de julio: *“Prieto, conforme con todo, halla “inmejorable” el texto sobre enseñanza. Insiste en la necesidad de ampliar el número de votos posibles, porque si se aprueba estrictamente por la mayoría, el Gobierno saldrá quebrantadísimo, el Estatuto sin fuerza moral, y no se aplicará, porque no lo consentirá España. Prieto cree que sería un desastre que el Gobierno fuera derrotado y cayera por eso”*.¹⁹⁷

Mientras todo esto sucedía, la derecha rechazaba también el amplio techo de competencias que exigían los catalanistas y denunciaba propósitos separatistas en ello. Esta postura, en la que se significó el diputado agrario Antonio Royo Villanova, coincidía con los recelos de muchos diputados republicanos, de intelectuales como Unamuno y Ortega y Gasset y de los propios diputados socialistas, en especial, como hemos relatado con la postura de Indalecio Prieto.

En mitad de esa discusión, el 10 de agosto de 1932, el general Sanjurjo dio un Golpe de Estado que hizo variar mucho la opinión de decenas de diputados sobre la cuestión catalana. Muchos interpretaron este Golpe de Estado como un intento de la derecha de parar las reformas que tenía en marcha la República y por eso, en muy pocos días, reaccionaron ante lo que consideraban una conspiración de la derecha monárquica acelerando la tramitación de los proyectos parlamentarios pendientes. Finalmente, el 9 de septiembre, las Cortes aprobaron el Estatuto de Cataluña por 314 votos a favor, incluidos los del PSOE, y 24 en contra.

El júbilo fue enorme en Cataluña. El 15 de septiembre se firma el Estatuto en San Sebastián, en un acto presidido por el mismo presidente de la República. Días más tarde, Azaña visitaba Barcelona para recibir el agradecimiento de los catalanes. Sus palabras no pudieron ser más elocuentes: *“el hecho que celebramos no es un hecho catalán, sino un hecho español, y más diré: un hecho de la historia universal, y es probable que sea la República española, con sus soluciones autonomistas, la que en adelante señale los caminos a seguir a otros pueblos europeos en situación más o menos semejante a la nuestra”*.

Después de conocerse la votación, el presidente de la Generalitat, Francesc Macià, dirigió estas palabras al pueblo de Cataluña: *“tengo absoluta confianza en que recibiréis con buena disposición*

¹⁹⁷ *Ibíd.*, pág. 1019.

este Estatuto, a pesar de que no es el que reclamábamos".¹⁹⁸ Eran unas palabras que pedían comprensión sobre un Estatuto que era diferente al anteproyecto redactado en Nuria y aprobado en consulta popular por el 99% de los votantes catalanes que votaron en el referéndum habilitado a tal efecto.

El nuevo Estatuto declaraba a Cataluña región autónoma dentro del Estado español y establecía el catalán como lengua oficial, al igual que el castellano. Uno de los cambios más significativos introducidos respecto al acordado en Nuria es que distinguía entre competencias exclusivas del Estado y de la Generalitat. De esta manera, se atribuía al Estado la legislación y ejecución de la regulación de los derechos y deberes constitucionales, de las relaciones Iglesia-Estado, la defensa nacional y el Ejército, la legislación laboral, las relaciones internacionales y la política tributaria, arancelaria, monetaria y bancaria.

A la Generalitat le correspondería ejecutar las leyes del Estado en lo relativo a los seguros generales y sociales, el régimen minero, forestal y agropecuario, las bases mínimas de la legislación sanitaria interior, el régimen de prensa, asociaciones y reuniones y los servicios establecidos por la legislación social.

La legislación y ejecución de lo referente al derecho civil atendiendo a las particularidades catalanas y de todo lo relativo al régimen administrativo interno de Cataluña dependería de la Generalitat. La región tendría un propio himno y su bandera, además de un Tribunal de Casación de Cataluña, competente en los asuntos de Derecho civil y administrativo transferidos a la autonomía. El Estatuto, como pedían expresamente los socialistas, mantuvo las escuelas públicas en mano del Estado y sólo se traspasaron una parte de los impuestos directos, petición expresa de Indalecio Prieto, algo que se consideró insuficiente por parte de la Generalitat.

El artículo primero del Estatuto comenzaba así: "*Cataluña se constituye en región autónoma dentro del Estado español, con arreglo a la Constitución de la República y el presente Estatuto*". Y en su artículo tercero se podía leer lo que sigue: "*Los derechos individuales son los fijados por la Constitución de la República española*". La Generalidad de Cataluña no podrá regular ninguna materia con diferencia de trato entre los naturales del país y los demás españoles. Éstos no tendrán nunca en Cataluña menos derechos que los que tengan los catalanes en el resto del territorio de la República. Además, para hacer un poco de ejercicio de derecho político comparado en ningún artículo aparecen

¹⁹⁸ VILLAÉCIJA, Raquel, "El primer Estatuto de Cataluña", *La República. 1931-1936, Así llegó España a la Guerra Civil*. Vol. I. Biblioteca El Mundo, pág. 93.

en ningún momento palabras tales como nación, nacionalidad, hecho diferencial, soberanía compartida, Estado asociado, federalismo asimétrico, conceptos que si se utilizarían para la reforma estatutaria promovida por el PSC de Pasqual Maragall, casi ochenta años después.

Una vez promulgado el Estatuto por el presidente de la República, se puso en marcha el proceso de normalización institucional. Las elecciones al Parlamento regional, celebradas en noviembre de 1932, confirmaron la hegemonía de ERC, que obtuvo 56 escaños y 224.800 votos frente a los 15 escaños y los 138.500 de la Lliga, segunda fuerza parlamentaria. El PSOE tan sólo consiguió 500 votos en toda Cataluña, lo que evidencia su nula presencia institucional y su nulo peso político en la Cataluña de la época. Estaba claro que los votos de la izquierda catalana eran nacionalistas y que el discurso del PSOE no había sido demasiado acertado desde la proclamación de la Segunda República. Era evidente que el mensaje centralista de los principales dirigentes socialista había calado entre el proletariado catalán, que ya de por sí tradicionalmente había sido anarquista, de la CNT.

Para Richard Gillespie este fracaso electoral socialista en Cataluña evidenciaba la terquedad de la dirección socialista para marcar una política inteligente que le hiciera tener presencia institucional en Cataluña. Gillespie dice que *“la terquedad socialista en torno a la cuestión regional paralizó los esfuerzos de reunificación de la USC y la FSC en 1932-1933, y finalmente tanto la USC como la FSC se perdieron cuando se aliaron con otros partidos para crear el Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC) en 1936. Sin embargo, no está nada claro que una mayor sensibilidad del PSOE a las aspiraciones de las regiones y las “nacionalidades” de España hubieran bastado para garantizar el éxito en Cataluña. Aunque la USC satisfacía ese requisito, no logró establecerse un espacio político propio entre el partido de la izquierda catalanista, la Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) y la CNT anarcosindicalista”*.¹⁹⁹

ERC organizaba toda la vida institucional a partir de ese momento. Francesc Maciá (ERC) sería elegido por el nuevo Parlamento presidente de la Generalitat y todos los consejeros de su Gobierno serían miembros de ERC.²⁰⁰ El primer cometido del Gobierno catalán era negociar con el Gobierno central el traspaso de competencias, una cuestión que provocaron roces que culminaron durante las jornadas de octubre de 1934 con la suspensión del Estatuto y la proclamación por parte de Companys del estado catalán dentro de la República.

¹⁹⁹ GILLESPIE, Richard, *op. cit.*, pág. 48.

²⁰⁰ GIL PECHARROMÁN, Julio, *op. cit.*, pág. 84.

Y todo ello a pesar de que durante el año 1933 se efectuaron las primeras transferencias sobre sanidad, beneficencia, recaudación de impuestos, obras públicas y policía, y el Parlamento catalán emprendió una activa labor legislativa en materia de organización política interior y a pesar de que Azaña mantuvo en su Gabinete como Ministro de Hacienda a Jaume Carner y después a Lluís Companys como ministro de Marina, ambos dirigentes de ERC.

A lo largo de 1933 los problemas con el despliegue estatutario fueron incrementándose. La cooficialidad del catalán y del castellano chocaba con la existencia de una gran masa de inmigrantes que desconocían el catalán. El traspaso de competencias administrativas supuso la adscripción a la Generalitat de muchos funcionarios del Estado, lo que generó protestas, pero, con todo, el tema más polémico fue el económico.²⁰¹ El Estatuto concedía a la Generalitat pocas competencias en esa materia, lo que provocó la protesta del gobierno autónoma, porque alegaban que sin capacidad de autofinanciación no podían desplegar las competencias transferidas.

Después en las Elecciones generales de 1933, el centro-derecha tomó el poder a nivel nacional e inmediatamente ralentizó el calendario de transferencias a la Generalitat. Como respuesta a ello, el nuevo presidente de la Generalitat, Lluís Companys, intentó profundizar el autogobierno catalán, lo que deterioró las relaciones con la Administración central. El conflicto surgido en torno a la Ley de Contratos de Cultivo elaborado por el Parlamento catalán radicalizó las posiciones, hasta la ya citada proclamación del Estado catalán, realizada por Companys el 6 de octubre de 1934. Para Juan José Solozábal, el Estado integral había saltado por los aires cuando “*al poco de la declaración de inconstitucionalidad de la Ley de Cultivos catalana por el Tribunal de Garantías en 1934, la Generalitat vuelve a hacer aprobar una ley equivalente a la anulada inmediatamente antes por dicha instancia jurisdiccional*”.²⁰²

La respuesta al desafío del Gobierno central presidido por Alejandro Lerroux, fue la suspensión del Estatuto hasta las elecciones de febrero de 1936, en las que el Frente Popular gana las elecciones y restablece de nuevo la Generalitat de Cataluña.

²⁰¹ *Ibid.*, pág. 85.

²⁰² SOLOZÁBAL, Juan José, *Nación y Constitución*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2004, pág. 336.

II.3.4-El Estatuto Vasco: el PSOE cambia de actitud ante la autonomía vasca.

Después de la aprobación del Estatuto de Cataluña, la Segunda República afrontaría el reto de dar el País Vasco el Estatuto de Autonomía deseado desde que fracasara su intento de conseguirlo en el bienio 1917-1919. El nacionalismo vasco tenía menos peso que el catalán y también los partidos que lo formaban estaban más desunidos que los catalanes. Recordemos que el PNV no participó en el Pacto de San Sebastián por su carácter izquierdista y anticlerical y recordemos que, a pesar de la aparición en 1930 de la minoritaria Acción Nacionalista Vasca (ANV), de carácter aconfesional y republicano, el Partido Nacionalista Vasco (PNV), reunificado en noviembre de 1930, era el partido de referencia dentro del mundo nacionalista, pero, a diferencia de ANV, los peneuvistas tenían como seña de identidad la religión católica. “*Dios y ley vieja*” eran las dos palabras que definían a un partido fundado por Sabino Arana en 1895 y que tendría un gran protagonismo en la vida de la Segunda República.

La mezcla de la cuestión religiosa en la autonomía vasca hizo que los deseos de los peneuvistas de conseguir el Estatuto en 1931 saltara por los aires ante las reticencias de los republicanos y, en especial, del socialista Indalecio Prieto que sospechaba una maniobra del PNV para hacer del País Vasco un “*Gibraltar vaticanista*”. A ello se unía la poca sensibilidad de Azaña ante el nacionalismo vasco que se resume en una anotación de su Diario personal de su visita a Guernica. Azaña anota “*visitamos el Árbol y la Casa de Juntas, donde hay una porción de cachivaches que pretenden ser antigüedades y reliquias de una tradición*”.²⁰³

En 1931 se tomaron dos iniciativas para conseguir el Estatuto. La primera la tuteló el PNV, especialmente el por entonces alcalde peneuvista de Getxo, José Antonio Aguirre, y contó con los apoyos del carlismo y de la derecha católica. La segunda iniciativa la tomaron las Comisiones Gestoras de las Diputaciones controladas por la coalición republicana-socialista.

El 31 de mayo de 1931 se concluyó un proyecto de Estatuto que incluía a las cuatro provincias vasconavarra, elaborado por el Sociedad de Estudios Vascos. Este documento lo ratificaría sin mover una sola coma ANV, pero PNV y los carlistas le introdujeron unas enmiendas que darían lugar posteriormente al famoso Estatuto de Estella que, entre otras cosas, afirmaba que las relaciones entre la Iglesia y el Estado deberían ser facultad exclusiva del “*Estado vasco*”, posibilitando incluso la firma de

²⁰³ SOLOZÁBAL, Juan José, “Nación y Constitución”, *Cuadernos de Alzate* nº 26, 2002, pág. 81.

un Concordato entre éste y la Santa Sede,²⁰⁴ un auténtico disparate jurídico, al que se añadía la soberanía del pueblo vasco en todo aquello que no estuviera expresamente reconocido a la República española. Lógicamente este proyecto estatutario fue rechazado de pleno por el Gobierno central y criticado abiertamente por el PSOE.

Este proyecto estatutario aprobado el 14 de junio de 1931 en la localidad de Estella por 427 municipios vascos, entre los que no se encontraban las cuatro capitales vasco-navarras, fue enviado a las Cortes para su debate. La propia dinámica del debate de la Constitución de 1931 fue haciendo cada vez más inviable este proyecto. El hecho de aprobarse el artículo 14 (potestad exclusiva del Estado central de las relaciones con la Iglesia), dejaba al Estatuto de Estella fuera de la Constitución, y más lo dejaba la pretendida relación confederal que quería establecer el País Vasco con el Estado español en su conjunto.

La gota que colmó el vaso en el desentendimiento entre la coalición republicano-socialista y los peneuvistas fue la aprobación de la disolución de la Compañía de Jesús, un hecho que provocó la retirada de los diputados del PNV de las sesiones del Congreso.

Un día antes de la aprobación de la Constitución, el 8 de diciembre de 1931, el Gobierno aprobó un decreto, redactado por Indalecio Prieto,²⁰⁵ por el que se concedía a las Gestoras de las Diputaciones la dirección del proceso autonómico y se concretaban los pasos necesarios para la aprobación de un Estatuto conforme con la Constitución de la República. Era una solución acorde con la filosofía política de Prieto, que sumaba, según Andrés de Blas Guerrero, un componente “*de socialismo vasco impregnado por una visión socialdemócrata*”²⁰⁶ para intentar resolver por vía de un Estatuto la tradicional reivindicación nacionalista vasca.

Frente a las reticencias del carlismo, el PNV acordó dar por bueno el decreto, lo que significaba aceptar una autonomía vasca en el marco de la Constitución republicana. A partir de ese momento el nuevo proyecto estatutario tomó velocidad de crucero. Las asambleas provinciales de ayuntamientos se celebraron en las cuatro capitales el 31 de enero de 1932, con amplísimas mayorías a favor del Estatuto único en Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y una mayoría mucho más reducida en Navarra.

²⁰⁴ DE PABLO, Santiago “Constitucionalismo republicano y Estatuto de Autonomía”, *Cuadernos de Alzate*, nº 33, 2005, pág. 105.

²⁰⁵ *Ibid.*, pág. 109.

²⁰⁶ DE BLAS GUERRERO, Andrés, “El entendimiento PSE-PP en el País Vasco”, *El País*, 14-3-2011.

Tras la redacción del anteproyecto, la asamblea conjunta de ayuntamientos vasco-navarros se celebró el 19 de junio de 1932 en Pamplona. En ella, el Estatuto fue aprobado por los representantes de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y rechazado por Navarra. La salida de Navarra del proyecto estatutario hizo que se tuviera que replantear de nuevo, contando con la aceptación del PNV, que a cambio de aceptar esta nueva situación, puso como condición dejar una vía abierta para una posible incorporación de Navarra, si era la voluntad mayoritaria de sus habitantes.

El proyecto entró en una fase de receso. Tuvo que pasar más de un año para que el 6 de agosto de 1933 en una asamblea de Vitoria se aprobase el nuevo proyecto de Estatuto. Después, el 5 de noviembre del mismo año, tuvo lugar el referéndum del Estatuto que fue aprobado por el 84% del censo electoral.

En ese mismo mes, se celebraron las Elecciones Generales, que dieron el triunfo a la CEDA y al Partido Radical. Las Cortes nacidas de estas elecciones serían las encargadas de discutir y aprobar el Estatuto vasco, algo ciertamente improbable por el carácter centralista del nuevo Gobierno Central. El debate sobre el Estatuto vasco se fue retrasando. Pasó todo el año 1934, donde los diputados del PNV abandonaron las Cortes en el mes de junio y donde la actividad parlamentaria quedó paralizada por la revolución de octubre. También pasó todo 1935, un año de gran inestabilidad política en el Gobierno de coalición radical-cedista, que acabaría convocando elecciones para febrero de 1936.

Tras el triunfo del Frente Popular se retomaría el proyecto del Estatuto vasco, que había sido incorporado al programa electoral de la izquierda. Aunque suene a paradoja, como señala Juan Pablo Fusi, el Estatuto vasco de 1936 fue obra de los partidos de izquierdas, incluido el PSOE, en especial de Indalecio Prieto, verdadero inspirador del texto estatutario.

Tanto es así que en abril de 1936 quedó constituida la nueva Comisión de Estatutos de las Cortes, presidida por el propio Indalecio Prieto y con José Antonio Aguirre (PNV) como secretario. De nuevo se incorporó Álava al proyecto estatutario e incluso el Frente Popular de Navarra solicitó la entrada de Navarra en el Estatuto vasco.²⁰⁷

La Comisión de Estatutos de las Cortes trabajó con diligencia en la aprobación del articulado del Estatuto y cuando sólo faltaba por determinar el Título referente a Hacienda, antes de que el proyecto definitivo pasara al pleno de las Cortes, estalló la Guerra Civil española, el 18 de julio de 1936.

²⁰⁷ DE PABLO, Santiago, *op. cit.*, pág. 111.

En plena Guerra Civil, el ejecutivo presidido por el socialista Francisco Largo Caballero, ofrecería al PNV la entrada en su Gabinete a cambio de la aprobación del Estatuto. De esta manera, el 25 de septiembre de 1936, el peneuvista Manuel Irujo sería nombrado ministro sin cartera y una semana después, el 1 de octubre, las Cortes del Frente Popular aprobaron en Madrid, por aclamación, el Estatuto vasco.

Conforme al nuevo Estatuto, el 7 de octubre de 1936 quedaba constituido en Guernica el primer Gobierno vasco de la historia, siendo nombrado lehendakari el líder del PNV, José Antonio Aguirre. En este Gabinete habría cuatro consejeros del PNV, tres del PSOE, uno de ANV, dos republicanos y un comunista.²⁰⁸

La vigencia del Estatuto fue breve, ya que a finales de marzo de 1937 las tropas comandadas por el general Mola iniciaban la ofensiva sobre Vizcaya. El 19 de junio caería Bilbao y el 2 de julio, mientras las tropas vascas se retiraban hacia Santander, todo el territorio vasco quedaba en manos de Franco. Estaba claro que el Estatuto vasco moría definitivamente con la llegada del bando nacional al País Vasco. Tendría que pasar cuarenta años para que los vascos disfrutaran de un nuevo Estatuto, esta vez con el consenso de todas las fuerzas democráticas.

²⁰⁸ *Ibid.*, pág. 113.

II.3.5.-Los proyectos estatutarios de Galicia, Valencia, Andalucía, Castilla y Canarias.

Además del Estatuto catalán y vasco hubo otros intentos de otras regiones españolas de elaborar su estatuto conforme a las nuevas disposiciones de la Constitución de 1931. De todos estos proyectos estatutarios, el gallego era el que estaba más adelantado, aunque no hubiera llegado a las Cortes antes de estallar la Guerra Civil española.

A diferencia de Cataluña y del País Vasco, en Galicia no había partidos propiamente nacionalistas antes de proclamarse la Segunda República. Había organizaciones como la Republicana Gallega Autónoma, creada en 1929 por el que sería años después presidente del Gobierno en la Segunda República, Santiago Casares Quiroga, que defendía un programa federalista, concretado en el Pacto de Lestrove²⁰⁹ en 1930, que dio origen a la Federación Republicana Gallega. Ya en diciembre de 1931 no se creó una organización propiamente nacionalista, el Partido Galeguista.

El proceso hacia la autonomía se inició en mayo de 1931 con un proyecto de Estatuto elaborado por el Seminario de Estudios Gallegos que proclamaba a Galicia *Estado libre dentro de la República Federal Española* y que no fue aceptado por las fuerzas mayoritarias gallegas. Tras este fracaso se plantearon otras iniciativas como un texto firmado por los parlamentarios gallegos de las Cortes Constituyentes o el movimiento municipalista, impulsado en abril de 1932 por el Ayuntamiento de Santiago de Compostela. En diciembre de ese año, la Asamblea de Ayuntamientos reunida en Santiago de Compostela aprobó el texto del proyecto de Estatuto regional pero el posterior referéndum para su aprobación definitiva se fue aplazando en el tiempo, hasta el 28 de junio de 1936, ya bajo Gobierno del Frente Popular. El resultado de la consulta fue favorable a que se siguieran los procedimientos legales para que Galicia disfrutara de su Estatuto de Autonomía. El 15 de julio de 1936 se entregó el texto del Estatuto al presidente de la República para su envío a las Cortes, pero tras el estallido de la Guerra Civil española, el proyecto estatutario se eliminó, ya que Galicia era controlada desde el primer día de la Guerra, territorio controlado por el bando nacional.

En la región valenciana, el panorama de los grupos autonomistas al proclamarse la Segunda República era muy variado. Se movía desde la derecha conservadora-Derecha Regional Valenciana, Unió Valencianista-hasta la izquierda nacionalista-Acció Valencianista Republicana-pasando por el republicanismo blasquista del Partido de Unión Republicana Autonomista.²¹⁰ Este último grupo propuso en 1931 el inicio de un proceso de autonomía que no prosperó por falta de apoyo de los otros

²⁰⁹ GIL PECHARROMÁN, Julio, *op. cit.*, pág. 88.

²¹⁰ *Ibíd.*, pág. 90.

grupos. No hubo nuevas iniciativas hasta 1936, en que los partidos del Frente Popular y la izquierda valencianista-el Partit Valencianista d'Esquerra y la Esquerra Valenciana, acometieran el estudio de un proyecto de Estatuto que, al igual que el gallego, se vio frustrado por el inicio de la Guerra Civil.

En Aragón la llegada de la República animó a pequeños grupos como el derechista Sindicato de Iniciativa y Propaganda de Aragón o las Juventudes Aragonesistas a impulsar iniciativas que no cuajaron, pese a que la Diputación de Zaragoza llegó a aprobar un proyecto de Estatuto.²¹¹Poco después, tras el triunfo del Frente Popular, el Partido Republicano Aragonés convocó en mayo de 1936 un Congreso autonómico en Caspe, de donde salió un anteproyecto de Estatuto, respondido por otro más conservador de la derecha regionalista. Ambos textos quedarían paralizados por el inicio de la Guerra Civil.

En Andalucía, su tradición autonomista arrancó, pese a la existencia de antecedentes del Congreso de Ronda, en 1918. Tras la caída de la Dictadura de Primo de Rivera, se constituyó la Junta Liberalista de Andalucía, presidida por Blas Infante que preconizaba el reconocimiento de la personalidad de la región en el marco de un Estado federal. En 1933, las Diputaciones provinciales, reunidas en Córdoba, firmaron un acuerdo para la elaboración del Estatuto, pero el tema quedaría bloqueado. Después de la victoria del Frente Popular la Junta Liberalista inició las gestiones para relanzar el proyecto. El 6 de julio de 1936 se reunió en Sevilla una Asamblea para preparar la redacción del Estatuto, pero con el estallido de la Guerra Civil, Andalucía quedaría dividida entre los dos bandos de la Guerra y Blas Infante fue ejecutado por el bando Nacional.

Curiosamente en León y Castilla fue la CEDA y el derechista Partido Agrario, el que propuso algunas medidas regionales, a partir de octubre de 1932. A finales de 1936 un grupo de diputados comenzó a elaborar un anteproyecto de Estatuto, pero, al igual que en los casos anteriores, nunca llegaría a ser aprobado.

Durante la II República se llegó a preparar un proyecto de Estatuto de Autonomía para Canarias, elaborado en dos sesiones de una Asamblea de representantes isleños, convocados por la Mancomunidad Provincial Interinsular de Las Palmas, presidida en aquella época por Gil Roldán. La activa participación de este político republicano, que fue además diputado constituyente, hizo que el proyecto estatutario fuese llamado Estatuto de Gil Roldán.²¹²La tramitación del proyecto estatutario se

²¹¹ *Ibíd.*, pág. 91.

²¹² FAJARDO SPÍNOLA, Luis, *¿Hacia otro modelo de Estado? Los socialistas y el Estado Autonómico*, Ed. Civitas, 2009, pág. 127.

fue retrasando sobre todo debido a un pleito administrativo que dividía las dos provincias canarias y cuando, finalmente, los representantes del Frente Popular canario se reunieron en Santa Cruz de Tenerife para acometer la tarea era ya 15 de julio de 1936 y faltaban solo tres días para el comandante militar del archipiélago, el general Franco, pusiera fin a la experiencia republicana en las islas. Lógicamente esto impidió presentar el proyecto estatutario ya que las Islas Canarias fueron territorio del bando nacional desde el primer día de la Guerra Civil.

En las otras islas, en las Baleares, el Partido Regionalista, próximo a las posiciones de la Lliga catalana, intentó iniciar sendos procesos autonómicos en 1931 y 1936, pero no logró la colaboración de la izquierda republicana.

II.3.6.-El PSOE, tras dos años de gobierno, pasa a la oposición.

En el mes de octubre de 1932, el PSOE celebró en Madrid el XIII Congreso Federal, en el que Francisco Largo Caballero asumiría la máxima responsabilidad del partido. Largo fue elegido presidente de la ejecutiva por 15.817 votos, frente a los 14.261 votos que votaron la candidatura de Besteiro. Fueron unos días muy intensos y muy agrios en el debate político con todo lo ocurrido desde la fallida huelga general de 1930 hasta la dimisión de Besteiro, por lo que el presidente del propio Congreso, Regimio Cabello, dijo que en sus cuarenta años de partido no había conocido ninguna asamblea tan lamentable como aquella.²¹³

Además de ello, el tema central del Congreso fue la cuestión de la presencia de los socialistas en el gobierno con los republicanos. Para algunos delegados, la presencia socialista en el gobierno debía haber terminado ya, cuando se aprobó la Constitución, porque, de otro modo, se podía relajar el espíritu de la lucha de clases.

Uno de los más críticos con la continuación de los socialistas en el Gobierno era Luis Jiménez de Asúa que se hizo eco del descontento expresado por las masas campesinas hambrientas cuando los emisarios socialistas venían a decirles que tuvieran calma. Según Santos Juliá, a pesar de la fuerza de su palabra, su propuesta de poner fin a la colaboración no obtuvo siquiera el apoyo de Julián Besteiro, que desde su posición privilegiada de presidente de las Cortes, podía percibir “*las consecuencias más o menos catastróficas*” que para la situación actual acarrearía la retirada de los ministros socialistas del gobierno.²¹⁴

La resolución que finalmente fue aprobada por 23.718 votos a favor y 6.536 en contra, fue la presentada por el ministro de Obras Pública, Indalecio Prieto. El Congreso aprobó “*dar por concluida la participación del Partido Socialista en el gobierno tan pronto como las circunstancias lo permitan sin daño para la consolidación y fortalecimiento de la República ni riesgo para la tendencia izquierdista señalada al nuevo régimen en la ley fundamental del Estado*”.²¹⁵

Ese concepto de “*tan pronto como las circunstancias lo permitan...*” fue utilizado por los partidarios de mantener la posición del partido dentro del Gobierno para que los socialistas

²¹³ JULIÁ, Santos. *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, Madrid, 1996, pág. 192.

²¹⁴ *Ibid.*, pág. 193.

²¹⁵ *Actas de las sesiones del XIII Congreso ordinario*, Madrid, 1932, pp. 375-421, para el debate sobre táctica y pp.561-562 para dictamen de la ponencia y enmienda de Prieto.

mantuvieran la colaboración ministerial, convencidos de que era prematuro cualquier intento de disolver las Cortes.

Después del suceso de Casas Viejas, la ejecutiva del PSOE abrió de nuevo el debate sobre si continuar en el Gobierno presidido por Manuel Azaña. Todos los miembros de la ejecutiva se mostraron partidarios de la continuación de las mismas Cortes y la permanencia de un gobierno de concentración de izquierdas y algunos, como Vidarte y Tomás, llegaron a sugerir la posibilidad de que la presidencia recayera sobre algún socialista. Prieto, por su parte, defendió la formación de un gobierno de concentración de izquierda y, en última instancia, la salida del Gobierno. Francisco Largo Caballero quitó toda responsabilidad al Gobierno por el suceso de Casas Viejas, y si la crisis se producía *“debemos aconsejar la continuación de un gobierno de izquierda presidido por Azaña demostrando así la lealtad con que este hombre ha cumplido con nosotros en el gobierno”*.²¹⁶

Esta política no se modificó cuando el presidente de la República, Niceto Alcalá Zamora, retiró su confianza a Manuel Azaña en junio de 1933 y abrió el turno de consultas para nombrar nuevo presidente de gobierno. Alcalá Zamora, ofreció el cargo al Presidente de las Cortes, Julián Besteiro, que no aceptó por creer que su opinión tantas veces expresadas de que el Partido Socialista no debía participar en el Poder, se lo impedía. Tras la negativa de Besteiro, Alcalá Zamora volvió a ofrecer el cargo a otro socialista, a Indalecio Prieto.

Inmediatamente Prieto se puso a buscar apoyos para presidir un gobierno de concentración republicano-socialista, pero todo quedaba supeditado a que el propio Manuel Azaña entrara en su gabinete como ministro. Para conseguir un amplio apoyo, Prieto quería incluir en el gobierno a los radicales de Alejandro Lerroux, algo a lo que se oponía frontalmente Largo Caballero y la mayor parte de la ejecutiva socialista. En vista de esta oposición, a Indalecio Prieto no le quedó otra posibilidad que renunciar al encargo de presidir el Gobierno de la República, dejando a Alcalá Zamora muy pocas posibilidades de reconducir la crisis de Gobierno.

Resuelta en falso la crisis por Manuel Azaña, éste remodeló el Gobierno en el que participaron en sus mismo puestos Prieto y Largo Caballero, además de Fernando de los Ríos, que fue desplazado al ministerio de Estado. Así pasaron las semanas, pero la gran crisis gubernativa volvió a reproducirse

²¹⁶ JULIÁ, Santos. *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, Madrid, 1996, pág. 194.

cuando Alcalá Zamora retiró su confianza a Azaña en septiembre de 1933 y encargó la formación del nuevo Gobierno al radical Alejandro Lerroux.

Ese fue el momento en el que el PSOE decidió formalmente romper la coalición con los republicanos. La ejecutiva socialista, reunida el 11 de septiembre de 1933²¹⁷, aprobó por unanimidad una declaración solemne a propuesta del presidente, Francisco Largo Caballero que decía lo siguiente: *“a virtud de la conducta seguida por los elementos republicanos al prestar su colaboración personal al gobierno de la República quedaban rotos todos los compromisos contraídos entre los republicanos y nosotros en la gestación y desarrollo del movimiento revolucionario y que, por tanto, cada Grupo político y cada Partido recobra plenamente su independencia para seguir el camino que estime pertinente a la defensa de sus ideales”*.²¹⁸

El PSOE después de dos años en el Gobierno con los republicanos decidía pasar a la oposición y no volverían al Gobierno hasta septiembre de 1936, en plena Guerra Civil Española, cuando fue nombrado presidente del Gobierno Francisco Largo Caballero.

²¹⁷ *Ibíd.*, pág. 196.

²¹⁸ Acta Comisión Ejecutiva PSOE, 11 de septiembre de 1933. Archivo Histórico Fundación Pablo Iglesias 20-2, f.81.

II.3.7-El PSOE y la revolución de octubre de 1934.

Las Elecciones Generales del 19 de noviembre de 1933 pasaron a la historia por ser la primera en las que pudo votar la mujer. La abstención fue mayor en las zonas de mayoría anarquista y menor en las de derechas. La izquierda se presentó desunida, mientras que la derecha se agrupó en torno a la CEDA. En estas elecciones el PSOE consiguió 58 diputados, justo la mitad que en las elecciones de junio de 1931.

El PSOE no aceptaba de buen grado el Gobierno presidido por el radical Alejandro Lerroux, y pese a la oposición manifestada por líderes como Indalecio Prieto y Fernando de los Ríos, ya en septiembre de 1933, dos meses antes de la elecciones, el partido marcó un nuevo rumbo oficial que les llevara “*al asalto del poder por los medios que sean*”.²¹⁹

En esta fase, Largo Caballero se significó por un lenguaje especialmente agresivo. El 23 de julio de 1933 ya había pronunciado un famoso discurso en el cine Pardiñas de Madrid en el anunció que “*nosotros vamos a la conquista del poder*”, pero por medios que la “*Constitución nos permite*”. Largo Caballero creía en las reglas del juego democrático pero no estaba dispuesto a que “*por ser obreros, por ser socialistas, por ser un partido de clase, no podemos gobernar*” entonces habría que conquistar el poder “*de otra manera*”.²²⁰

Una semana después de las elecciones, el 26 de noviembre de 1933, el comité nacional del PSOE se reunió en sesión extraordinaria, en la que aunque hubo delegados dispuestos a “*realizar una acción ofensiva en contra de los elementos de la derecha*”, esperar a que partiera de ella la provocación “*para justificar ante el país las razones de nuestra acción defensiva*”.²²¹

Largo Caballero encargó a Prieto las acciones para encauzar la lucha revolucionaria. Prieto elaboró un proyecto de bases de diez puntos entre los que destacaba la declaración como propiedad del Estado de toda tierra. A estos diez puntos, Largo Caballero añadiría otros cinco puntos concretos de la acción a desarrollar y que tenían un fin francamente revolucionario.

En este estado de cosas, “*ni vestida ni desnuda*” le interesaba la República a *El Socialista* y no temía que se muriera porque los socialistas se estaban preparando para la nueva conquista.²²² Largo Caballero exclamaba a las Juventudes Socialistas, *¡qué ciegos estábamos entonces!*, en alusión a su

²¹⁹ Acta Comité Nacional PSOE, 19 de septiembre de 1933, Archivo Histórico 24-1.

²²⁰ JULIÁ, Santos. *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, Madrid, 1996, pág. 198.

²²¹ Acta reunión extraordinaria del Comité Nacional del PSOE, 26 de noviembre de 1933, Archivo Histórico 24-1, ff. 98-100.

²²² “Denunciamos a la República”, *El Socialista*, nº 7950, 28 julio 1934.

entrega decidida a la causa republicana. No aceptarían de ninguna manera entregar el poder a la CEDA, los socialistas no podían creer que Alcalá Zamora diera el poder a un partido que tenía por bandera el hecho de no haber aceptado nunca el régimen republicano.

Ya el día 5 de junio de 1934, el comité nacional de la Federación de Trabajadores de la Tierra de la UGT, de tendencia caballerista, aunque actuando en contra de las recomendaciones del propio Largo Caballero, confirmó las órdenes de huelga.²²³ La huelga de campesinos acabó de cerca de diez detenidos, la destitución de casi 200 Ayuntamientos socialistas y el desmantelamiento de las agrupaciones sindicales.

El ingreso de la CEDA en el gobierno hizo inevitable, a ojos de Largo Caballero, la huelga general como previo paso a la conquista del poder. En este contexto, estalló la revolución el 4 de octubre de 1934. En Asturias la huelga general se convirtió en una insurrección armada protagonizada por los mismos huelguistas que, cuando fueron capaces de liquidar la resistencia ofrecida por la guardia civil, proclamaron el comienzo de un nuevo orden social.

El responsable de estos hechos fue la Alianza Revolucionaria formada entre la UGT y la CNT, que firmaron su alianza el 31 de marzo de 1934,²²⁴ a la que se sumaron los partidos políticos marxistas. El comité ejecutivo estaría integrado por dos militantes de la UGT (Graciano Antuño y Bonifacio Martín) y otros dos de la CNT (José María Martínez y Avelino González). El objetivo de la revolución consistía en establecer “*un régimen de igualdad económica, política y social fundada sobre los principios socialistas federalistas*”²²⁵, que era una forma de amalgamar algunos contenidos de las tradiciones socialista y sindicalista sin definirse sobre la forma de Estado o de poder político.

Según Santos Juliá fue una revolución protagonizada por dos grandes sindicatos, una revolución sindical; la única en la historia europea dirigida por una alianza sindical.²²⁶

Entre la huelga de Madrid y la revolución de Asturias se sitúan los acontecimientos del País Vasco, donde toda la zona minera de Vizcaya quedó paralizada y en manos de los trabajadores ante la previa retirada de la Guardia Civil, mientras que en la margen izquierda del Nervión se produjeron violentos enfrentamientos entre los huelguistas y las fuerzas del orden.

²²³ JULIÁ, Santos. *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, Madrid, 1996, pág. 213.

²²⁴ JULIÁ, Santos, *Historia del Socialismo Español*, Volumen III (1931-39). Conjunto Editorial S.A, Barcelona, 1989, pág. 115.

²²⁵ *Ibid.*, pág. 116.

²²⁶ JULIÁ, Santos, *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, Madrid, 1996. pág. 216.

A estos tres focos revolucionarios se unió el gobierno de la Generalitat de Cataluña que proclamó el Estado catalán dentro de una República federal española, una rebelión a la que se sumó la Alianza Obrera de Cataluña. Esta rebelión fue sofocada con premura por las fuerzas militares a cargo del general Batet, fiel al gobierno de la República.

El término de la revolución de octubre de 1934 dejó a los socialistas en una situación más delicada que nunca: sus sindicatos fueron clausurados, las casas del pueblo cerradas, las organizaciones obreras, disueltas, y dirigentes y militantes encarcelados, acusados de participar en los hechos revolucionarios.

La resolución de la revolución de 1934 traería otro tipo de consecuencias orgánicas dentro del partido. Manuel Azaña, una vez salió de prisión, intentó promover junto a Indalecio Prieto un nuevo pacto con los socialistas. Para tal fin, Prieto desde su exilio en París, envió una carta a la ejecutiva del partido, a la que añadió un párrafo Fernando de los Ríos, vicesecretario del partido. En ella se recomendaba no hostilizar a ningún obrero ni republicano que estuviera “*libre de contacto con la actual situación*” y mantener relaciones cordiales con todos ellos sin llegar a contraer relaciones cordiales con todos ellos sin llegar a contraer compromiso alguno, y se presentaban los hechos revolucionarios como una defensa heroica de la ley y de la democracia.²²⁷

A pesar de que esta circular fuese aprobada por unanimidad, provocó una reacción negativa de quienes en la cárcel de Madrid se reunían en torno a Largo Caballero. Éste dirigió una carta de protesta a la ejecutiva del PSOE que puede considerarse como acta de nacimiento de una facción caballerista dentro del socialismo.

Las propias Juventudes advirtieron estos movimientos dentro de su folleto titulado *Octubre* y opinaban que dentro del PSOE había tres corrientes principales. La primera llamada por los jóvenes “*reformista*”, estaba dirigida por Julián Besteiro y, tras su derrota de enero de 1934, no contaba con apoyos significativos. La segunda, denominada “*centrista*”, estaba liderada por Indalecio Prieto, que tenía su principal apoyo en la comisión ejecutiva y el comité nacional del PSOE, y en las ejecutivas de algunos de los grandes sindicatos como el Minero de Asturias y el Metalúrgico de Vizcaya. La tercera, llamada de izquierda, marxista o revolucionaria, la lideraba Largo Caballero y se apoyaba en la mayoría de la comisión ejecutiva y del comité nacional de UGT y en las Juventudes Socialistas, exceptuando las de Vizcaya y Asturias.

²²⁷ *Ibid.*, pág. 222.

II.3.8-El Frente Popular: el PSOE reedita la coalición con los republicanos.

Una vez superado el difícil periodo de los gobiernos del Bienio Radical-Cedista, el PSOE encaraba de nuevo la estrategia electoral para las Elecciones Generales convocadas para el 16 de febrero de 1936. Los socialistas eran muy conscientes de que el triunfo electoral pasaba por reeditar el pacto con los republicanos.

Dentro de la coalición había diferencias de peso. Suscribieron un programa de moderadas reformas y de limitados compromisos, entre los que se encontraba la concesión de amnistía e indemnizaciones a los represaliados de la revolución de octubre de 1934 y el inmediato restablecimiento del Estatuto de Cataluña.

Los resultados electorales de la primera vuelta, celebrada el 16 de febrero, y de la segunda, celebrada el 1 de marzo, fueron muy buenos para el Frente Popular. La distribución de los diputados en las Cortes otorgaba una mayoría muy amplia al Frente Popular que tenía 278 diputados, 99 de los cuales eran pertenecientes al PSOE, frente a los 124 de la derecha y 51 de los partidos del centro.²²⁸

El PSOE, de nuevo, era el partido con más diputados pero, pasadas las elecciones, mantuvo con firmeza su tesis de que no cabía renovar la colaboración ministerial, porque si llegaban al Gobierno querían hacerlo en solitario, algo que estos resultados electorales le imposibilitaban. Todo ello a pesar de que de nuevo se le ofreció formar gobierno a Indalecio Prieto, algo a lo que se opuso, por segunda vez en la Historia la UGT, controlada por Largo Caballero. Para abortar cualquier posibilidad de participar en el Gobierno, el sindicato celebró una votación el 8 de mayo, en la que se impuso la tesis oficial de Largo Caballero de no colaborar en un Gobierno presidido o compuesto por ministros republicanos.

De nuevo las dos principales corrientes del partido estaban enfrentadas. El centro socialista que controlaba la dirección del partido esperaba la oportunidad para convocar un congreso que dirimiera a su favor el conflicto interno; la izquierda, fuerte en el sindicato y en la Agrupación de Madrid, esperaba el desgaste del gobierno republicano o una contestación reaccionaria de la derecha para ocupar en solitario el gobierno.

²²⁸ GIL PECHARROMÁN, Julio, *op. cit.*, pág. 178.

El Gobierno nacido de las urnas y presidido por Manuel Azaña puso de inmediato en marcha la petición de ERC de reactivar lo antes posible las actividades del Parlamento de Cataluña. El 1 de marzo se reanudaron las actividades del Parlamento autónomo que repuso en sus cargos a Companys y sus consejeros. La Generalitat recuperó los niveles de autogobierno anteriores al 6 de octubre de 1934 e, incluso, comenzó a aplicar la polémica Ley de Contratos de Cultivo que fue anulada por sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales en 1934.

Fueron unos meses de actividad política frenética. Los socialistas no entraron en el Gobierno, pero a cambio exigieron, una vez constituidas las Cortes el 3 de abril de 1936, la sustitución de Niceto Alcalá Zamora como presidente de la República. Se necesitaba para ello el apoyo de las tres quintas partes de la Cámara, pero, a iniciativa de Indalecio Prieto, se recurrió al artículo 81, que permitía cesar al presidente si éste había disuelto ya dos veces las Cortes y la Cámara estimaba por mayoría absoluta que la última disolución no había sido necesaria.²²⁹

Diego Martínez Barrio asumió interinamente la Presidencia y puso en marcha el proceso sustitutorio. El 10 de mayo, en el Palacio de Cristal de Madrid, diputados y compromisarios votaron al nuevo presidente, con el siguiente resultado: 754 votos para Azaña, 88 en blanco, los pertenecientes a la CEDA, y 32 para otros candidatos entre los que estaba Largo Caballero, Lerroux, Primo de Rivera y González Peña.²³⁰

Al día siguiente, Azaña tomó posesión de la Jefatura del Estado e inició las consultas para la formación del nuevo Gobierno. Finalmente tras el veto del PSOE a la candidatura de Prieto, Azaña nombró presidente del Gobierno a Santiago Casares Quiroga, que formó un gobierno republicano sin ministros socialistas y con la participación en la cartera de Trabajo de Joan Lluhí i Vallescá de ERC.

²²⁹ *Ibid.*, pág. 184.

²³⁰ *Ibid.*, pág. 185.

II.3.9-La Guerra Civil Española (1936-39): la desmembración del Estado integral.

La Guerra Civil Española comienza el 17 de julio de 1936 en Ceuta, Melilla y Tetuán y un día después se extiende por todo el territorio nacional. Fue una contienda bélica en el que quedó destruido todo el entramado administrativo y legal de la Segunda República. En una guerra tan larga y de tantas dimensiones como la española, la cuestión territorial pasaba a un plano muy secundario, entre otras cosas porque la guerra es la negación del orden constitucional establecido. Cuando hablan las armas, suelen callar las leyes, la prioridad pasa en primer lugar por sobrevivir y por intentar ganar la guerra y todo lo demás quedaba supeditado a estos dos objetivos básicos.

Es evidente que la Guerra Civil Española no se preparó de un día para otro, sino que se fue organizando en secreto y con semanas de antelación. Los nacionales habían ido fraguando un proyecto para suspender el orden constitucional y para nombrar un Directorio presidido por el general Sanjurjo y que incluía, según Jellinek, a ocho generales, entre ellos, Franco, Mola, Cabanellas, Goded, Queipo de Llano y Fanjul. El propio Sanjurjo tenía dudas con respecto a algunos generales, en especial con Franco, del que dijo “*con Franquito o sin Franquito salvaremos a España*”.²³¹

A pesar de ello, el Directorio un mes antes de estallar la Guerra Civil ya tenía un programa político que ejecutarían en el mismo momento de tomar el poder. En una Instrucción Reservada del general Mola, firmada el 5 de junio de 1936, se dice “*tan pronto tenga éxito el movimiento nacional, se constituirá un Directorio, que lo integrará un presidente y cuatro vocales militares. Estos últimos se encargarán precisamente de los ministerios de la Guerra, Marina, Gobernación y Comunicaciones. (...). Los primeros Decretos-Leyes serán los siguientes: a) Suspensión de la Constitución de 1931*”.²³²

Con estos propósitos era más que evidente que desde el inicio de la Guerra Civil en la zona controlada por el bando nacional, la Constitución de 1931, el Estado integral que reconocía la autonomía a regiones como Cataluña o el País Vasco, quedaba borrado de un plumazo, a cambio del establecimiento de un Estado centralista, unificado bajo la figura tutelar del General Franco, que, a partir de octubre de 1936, aglutinaba todo el poder, como generalísimo del Ejército y jefe del Gobierno de la zona nacional, aunque el propio Franco ejercía, según el mismo decía, como “*jefe del Estado*” a todos los efectos. Su primer gobierno, nombrado el 31 de enero de 1938, apostaba por una “*España: una, grande y libre*”, en el que no se contemplaba ningún tipo de autonomía para ninguna región controlada por el bando nacional. El mando era único, y de él emanaba toda fuente de poder. Era un

²³¹ THOMAS, Hugh, *La Guerra Civil Española*, Vol.I. Ed.Grijalbo Mondadori, pág. 223.

²³² MOLA VIDAL, Emilio (Instrucción Reservada del General Mola), publicada como anexo en el libro *La Segunda República*, de Julio Gil Pecharromán.

mando centralizado que no dejaba sitio a la autonomía militar ni mucho menos política. En la zona nacional, se eliminó todo vestigio de autonomía, de ahí que los proyectos estatutarios de zonas como Galicia o Canarias, quedaron paralizados en el mismo momento en el que comenzó la Guerra Civil y los militares del bando nacional controlaban esos territorios.

En la zona controlada por los republicanos si hubo lugar para la autonomía de Cataluña y del País Vasco. En Cataluña, según José Antonio González Casanova, *“la guerra civil configura una situación geográfica, militar y política de autonomía total, incluso algo más que autonomía, un estado confederado con el Estado español como lo demuestra la creación de milicias ciudadanas, el traspaso de servicios generales «manu miliciani», relaciones comerciales internacionales, creación de un ejército catalán, control de la delegación del banco de España a efectos de financiación y el famoso decreto, de 28 de Agosto de 1936 en el que se lee que para conseguir la unidad de pensamiento del proletariado catalán, solo obligarán en este territorio las disposiciones publicadas en el Diario Oficial de la Generalidad”*.²³³

Esto fue posible, en opinión de González Casanova, *“porque la sociedad catalana había logrado dos cosas importantes; por un lado una mezcla de colectivización socialista, de autogestión anarquista y unas relaciones superautonómicas con el Estado español y por otro un partido hegemónico, el PSUC”*.²³⁴

Este fenómeno de una sociedad peculiar de doble poder donde se acaba imponiendo el de la Generalidad y donde los anarquistas acaban colaborando hace pensar que si la guerra hubiera tenido otro resultado, la izquierda catalana hubiera construido un estado federal democrático. De cualquier modo a partir de Octubre de 1937 el gobierno central está en Cataluña y controlará la Generalidad derogando el decreto de 28 de Agosto con el consiguiente conflicto político que culminaría con la militarización de la industria catalana.

En definitiva, la lógica del Estado primó sobre la lógica democrática catalana en función del único objetivo posible, ganar la guerra, que, para González Casanova, *“acabó de confirmar esa dialéctica entre construcción del Estado y afirmación de la Autonomía pero al vencer los que querían volver a la monarquía oligárquica el problema fue congelado hasta la muerte del general Franco”*.²³⁵

²³³ GONZÁLEZ CASANOVA, José Antonio, conferencia pronunciada en el Curso “La izquierda en España 1931-39”, organizado por la Universidad de Salamanca.

²³⁴ *Ibíd.*

²³⁵ *Ibíd.*

El primer gobierno republicano, tras el estallido de la Guerra Civil Española, fue presidido por José Giral. Gobernó desde el 19 de julio al 4 de septiembre de 1936 y en su gabinete no incluyó a ningún ministro del PSOE, aunque si recibió todo el apoyo del partido en estos primeros meses de contienda civil. El propio Giral sería ministro sin cartera de los gobiernos socialistas de Largo Caballero y de Juan Negrín, lo que demuestra que era precisamente la falta de sintonía con los socialistas lo que hizo que no incluyera ningún ministro del PSOE.

Los socialistas querían mantener su posición desde que ganó las elecciones el Frente Popular: no estar en el Gobierno pero apoyar al Gobierno en sus decisiones más importantes. Lo que sucedió es que los primeros meses de Guerra Civil fueron un auténtico desastre de organización y un absoluto despropósito de planificación militar. Nefasto, según Santos Juliá, porque *“esa atomización del poder debilitó hasta la irrelevancia al gobierno de la República, cuya permanencia, un mes después de la insurrección militar y de la revolución sindical se hizo insostenible”*.²³⁶

No se tenía claro nada, y mientras eso sucedía los nacionales controlaban más de media España y estaban a las puertas de Madrid, lo que obligó al PSOE a tomar la responsabilidad de intentar aunar bajo un Gobierno todas las fuerzas republicanas y de izquierdas. Y nadie más indicado para ese cometido que Francisco Largo Caballero, que tomó posesión del cargo el 4 de septiembre de 1936 y continuaría como presidente del Gobierno hasta el 17 de mayo de 1937.

Desechada la idea de que Indalecio Prieto presidiera el Gobierno, sólo quedaba la alternativa de Largo Caballero. Lo esencial para muchos socialistas era como le decía Luis Araquistain por carta al propio Largo Caballero, *“es que Vd. esté a la cabeza del gobierno, aunque sea uno de coalición. Todo lo demás vendrá por añadidura”*.²³⁷

El Gobierno se constituyó inspirado en esta filosofía de Araquistain: Francisco Largo Caballero asumiría la Presidencia del Gobierno y el Ministerio de Guerra, Prieto sería nombrado ministro de Marina y Aire, Galarza sería ministro de Gobernación y otro destacado miembro del PSOE, Álvarez del Vayo, se haría con la cartera de Estado, Juan Negrín con la de Hacienda y Anastasio de Gracia con la de Industria y Comercio.

El PSOE controlaba las principales parcelas del Gobierno y a partir de este principio se fue ampliando el abanico de partidos políticos que entraron en el Gobierno de Largo Caballero. El PCE

²³⁶ JULIÁ, Santos, *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, Madrid, 1996. pág. 243.

²³⁷ ARAQUISTAIN, Luis, Carta enviada el 24 de agosto de 1936, Archivo Luis Araquistain de la Fundación Pablo Iglesias, 99-22.

aceptó inmediatamente la invitación de participar en el mismo. Lo hizo con dos ministros: Jesús Hernández en Instrucción Pública y Bellas Artes y Vicente Uribe en la cartera de Agricultura. ERC asumió el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, con José Tomás Piera a la cabeza. Izquierda Republicana aportaría dos ministros: Mariano Ruiz-Funes, en Justicia y Julio Just Gimeno en Obras Públicas. Unión Republicana aportaría un ministro, Bernardo Giner de los Ríos en Comunicaciones y, por último, el PNV entraría en el Gobierno con Manuel Irujo, ministro sin cartera.

La presencia del PNV era especialmente importante para Largo Caballero, porque quería aglutinar en el Gobierno de la República a todas las fuerzas republicanas, de izquierdas y también nacionalistas. El PNV planteó algunas exigencias. Por lo pronto, José Antonio Aguirre, rechazó, después de haber sido nombrado, ser ministro de Obras Públicas y sólo el 15 de septiembre tras *“obtener la promesa de aprobación del Estatuto Vasco, aceptó Manuel de Irujo un Ministerio sin cartera”*.²³⁸

El Gobierno de Largo Caballero se puso a trabajar con una única prioridad: ganar la Guerra Civil. Todo lo demás quedaba subordinado a tal objetivo, incluido lógicamente el debate territorial o autonómico, a pesar de que Cataluña y País Vasco disfrutarían de una amplia autonomía política.

La primera declaración del Gobierno de Largo Caballero decía lo siguiente: *“al triunfo sobre la revolución se subordinan cualesquiera otros intereses políticos, dando de lado a diferencias ideológicas, puesto que, de momento, no pueden existir otro afán que el de asegurar el aplastamiento de la insurrección”*.²³⁹

Quedaban por integrar a los anarquistas que, por principios ideológicos, no aceptaban entrar en nada que tuviera el nombre de Gobierno. Dos semanas después de constituir Largo Caballero su Gabinete, la CNT hablará de un Consejo Nacional de Defensa *“compuesto por el momento de todos los sectores políticos en lucha contra el fascismo y con una proporción de cinco delegados de la UGT, cinco de la CNT y cuatro republicanos, manteniendo expresamente la continuidad de la Presidencia de la República en la persona que la detenta”*.²⁴⁰

²³⁸ JULIÁ, Santos, *Historia del Socialismo Español*, Volumen III (1931-39). Conjunto Editorial S.A, Barcelona, 1989, pág. 208.

²³⁹ *Ibid.*, pág. 217.

²⁴⁰ Actas y dictámenes de la Ponencia de los Plenos de Regionales. Archivo Histórico Nacional, arm. 46 y Archivo Histórico Nacional de Salamanca, serie Bilbao. carp. 39.

Tras la aceptación de los anarquistas para entrar en el Gobierno, Largo Caballero remodelaría su Gabinete el 4 de noviembre de 1936, con la inclusión de los anarquistas, Federica Montseny en Sanidad, Juan García Oliver en Justicia, Juan Peiró en Industria y Juan López en Comercio.

Largo Caballero puso en marcha un programa de gobierno en el que, respetando los Estatutos de Cataluña y País Vasco, obvió el debate territorial hasta que se consiguiera el objetivo de ganar la guerra. Sus acciones inmediatas eran: creación de un ejército regular, militarización de las milicias, nacionalización de las industrias de guerra, restablecimiento de la autoridad del gobierno, centralización y coordinación de la actividad económica, defensa de la pequeña y mediana propiedad, contención de los experimentos de revolución social y firma de pactos de unidad de acción entre partidos y sindicatos. El panorama al que se enfrentaba no era nada cómodo: desastres militares y hundimiento general de la economía era la herencia que le había dejado en el cargo José Giral.

Una de las cuestiones más difíciles de resolver para Largo Caballero fue intentar recuperar para el Gobierno central poderes sobre las regiones autónomas. En Cataluña, el Comité de Milicias fue disuelto el 1 de octubre, poco después de que se formara un nuevo gobierno de la Generalitat con participación de la CNT. Este nuevo organismo no supuso una mayor coordinación con el gobierno: los decretos de militarización fueron ineficaces en Cataluña, cuyo gobierno creará después un ejército propio.

Tampoco tuvo demasiado éxito Largo Caballero en el País Vasco, donde no se había producido revolución social pero donde la guerra había sido tan intensa que sólo quedaba a la República una parte de Guipúzcoa y Vizcaya. El lehendakari, José Antonio Aguirre, al frente de un gobierno de coalición del que fue excluida la CNT, no aceptó el mando del general Llano de la Encomienda enviado por el gobierno central para hacerse cargo del ejército del Norte.

Uno de los principales quebraderos de cabeza de Largo Caballero era su relación política con el PCE. La crisis que, al final le costaría la Presidencia del Gobierno, estalló por los enfrentamientos iniciados en Barcelona el 3 de mayo de 1937, cuando un destacamento de la Guardia de Asalto intentó recuperar para la Generalitat el edificio de la Telefónica, ocupado por los anarquistas de la CNT. Varios grupos de la CNT respondieron al ataque de la Guardia de Asalto con armas y en esta lucha recibieron el apoyo del POUM. En el otro bando, la Generalitat y los comunistas del PSUC hicieron frente a la rebelión provocada, en buena medida, por ellos mismos, con el objetivo de inclinar a su favor el gobierno de Cataluña y, de paso, liquidar al POUM.

Después de este episodio, fueron los ministros comunistas quienes decidieron dimitir y abandonar la sala del Consejo de Ministros cuando no vieron en Largo Caballero la voluntad de perseguir al POUM con el pretexto de juzgarlos culpables de los sucesos del mes de mayo.²⁴¹ Largo Caballero calificó a los comunistas de “*embusteros y calumniadores*” y declaró que, ante todo, él era un trabajador y no podía disolver una hermandad de camaradas trabajadores, a menos que existieran pruebas concretas contra ellas.²⁴² Los ministros anarquistas apoyaron al jefe de Gobierno, argumentando que los disturbios de Barcelona habían sido provocados por los partidos “*no revolucionarios*”. En ese momento los dos ministros comunistas abandonaron la sala. Largo Caballero intentó continuar pero Giral, Irujo, Prieto, Álvarez del Vayo y Negrín no tardaron en retirarse. Prieto, declaró que el gobierno no podía continuar sin los comunistas. Largo Caballero se quedó en la sala con Galarza y Anastasio de Gracia, además de los cuatro ministros anarquistas.²⁴³

Los ministros anarquistas le propusieron a Largo que continuara al frente del Gobierno pero éste no accedió a tal pretensión, abriendo así una crisis de gobierno, que Azaña trataría de resolver en el menor plazo de tiempo posible. Los comunistas por boca de su portavoz, Jesús Hernández, propusieron al presidente de la República, Manuel Azaña, a Juan Negrín como su candidato a presidir el nuevo Gobierno, un hombre al que el ideal de federalismo le parecía “*no practicable*” en tiempo de guerra.²⁴⁴

No obstante, Azaña pidió a Largo unas semanas para formalizar su dimisión, por lo menos hasta que concluyera la ofensiva sobre Extremadura que había planeado desde el Ministerio de Guerra. Largo recogió el guante, y se puso a organizar un nuevo gobierno puramente sindicalista, integrado por la UGT y la CNT. En aquel momento, Prieto, Álvarez del Vayo y Negrín advirtieron a Largo Caballero que no sería posible un gobierno sin la presencia de los comunistas.

El ala derecha del partido, inspirada por Indalecio Prieto y dirigida por el secretario general del ejecutivo socialista, Ramón Lamóneda consiguió lo que pretendía hacía mucho tiempo: el cese como Presidente del Gobierno de Francisco Largo Caballero.²⁴⁵

La salida del Gobierno de Largo Caballero era algo que se daba por segura. Los comunistas le pusieron como condición para apoyarle de nuevo en el Gobierno, que dejara el Ministerio de la Guerra

²⁴¹ JULIÁ, Santos, *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, Madrid, 1996. pág. 259.

²⁴² THOMAS, HUGH, *op. cit.*, pág. 717.

²⁴³ *Ibid.*, pág. 717.

²⁴⁴ JULIÁ, Santos, *Historia del Socialismo Español*, Volumen III (1931-39). Conjunto Editorial S.A, Barcelona, 1989, pág. 217.

²⁴⁵ THOMAS, HUGH. THOMAS, HUGH, *La Guerra Civil Española*, Vol. II, Ed. Grijalbo Mondadori, Barcelona, 1995, pág. 718.

y que cambiase al Ministro de la Gobernación, Ángel Galarza, uno de sus colaboradores más fieles, dos condiciones por las que Largo no pasaría, a pesar de que la CNT dejó muy claro que no prestarían colaboración a ningún gobierno “*en el que no figure como presidente y ministro de la Guerra el camarada Largo Caballero*”.²⁴⁶

Meses después, el 17 de octubre de 1937, Francisco Largo Caballero pronuncia un discurso muy importante en el Teatro Pardiñas de Madrid en el que acusa directamente a los comunistas de torpedear su Gobierno. Afirmó que “*Largo Caballero no ha querido ser agente de ciertos elementos que estaban en nuestro país y porque ha defendido la soberanía nacional en el orden militar, en el orden político y en el orden social. Y cuando esos elementos comprendieron, bien tarde por cierto, que Largo Caballero no podía ser un agente de ellos, entonces, con una nueva consigna, se emprendió la campaña contra mí*”.²⁴⁷ Largo Caballero se refería al origen de la crisis de su Gobierno acusando directamente al PCE de ser responsable de desencadenarla “*el origen de esta campaña contra la Unión arranca de la crisis política de mayo, crisis que yo tengo que declarar aquí que la considero como la más vergonzosa de cuantas he conocido en la Historia de España. (...) Aunque no entre ahora en muchos detalles, que ya lo haré en otra ocasión, debo manifestaros que esta crisis se provocó por los representantes del Partido Comunista en el Gobierno*”. Para finalizar este discurso hace todo una síntesis en apenas dos líneas de todo el análisis de la filosofía territorial del PSOE en el primer tercio de siglo. Largo afirmó que “*Yo, socialista internacional, tengo amor a mi país; lo tengo a mi pueblo, que es éste, Madrid; lo tengo a España porque soy español, que no es incompatible con ser internacionalista, ni mucho menos*”.²⁴⁸ Largo Caballero, máximo responsable del partido en gran parte de la vida democrática de la Segunda República, defendía su carácter internacionalista, pero a su vez, defendía su condición de español, esto es, su condición de ciudadano de un país soberano, con su marco legal y sus fronteras, unas fronteras en las que había espacio para la descentralización administrativa en forma de Estatutos de Autonomía, una fórmula de gobierno de la nunca fueron entusiastas Largo Caballero y gran parte de los dirigentes socialistas de la época, en especial, Indalecio Prieto.

A la desesperada, a inicios de mayo de 1937, Largo Caballero intentó formar un nuevo Gobierno que contó con la desaprobación hasta de sus aliados de la CNT. Azaña, en ese momento,

²⁴⁶ “Al camarada Francisco Largo Caballero”, 16 de mayo de 1937, Archivo Histórico Nacional de la Guerra Civil de Salamanca, Bilbao, 39

²⁴⁷ www.asturiasrepublicana.com/Largopardinas1.html

²⁴⁸ www.asturiasrepublicana.com/Largopardinas1.html

perdió definitivamente la confianza en Largo Caballero y ofreció la Presidencia del Gobierno a otro miembro del PSOE: Juan Negrín, hasta ese momento, ministro de Hacienda.

Esta decisión de Azaña sorprendió a propios y extraños pero, según Santos Juliá, Azaña pretendía formar un gobierno político y Negrín era tal vez el único socialista capaz de conseguirlo. En su haber estaba el hecho de no haber protagonizado ningún enfrentamiento personal con Largo Caballero, ni había entrado en rencillas con la UGT, ni con las Juventudes Socialistas, además de tener buenas relaciones con los comunistas. A ello se unía la plena confianza de la comisión ejecutiva del PSOE, el aprecio de los republicanos y el hecho de no haber recibido muestras de hostilidad de los anarquistas, aunque en su deber, y debido a su política centralizadora perdió en agosto de 1938 la colaboración de los nacionalistas catalanes y vascos.²⁴⁹

El Gobierno de Negrín, constituido el 17 de mayo de 1937, incluía a dos socialistas: Indalecio Prieto, que dirigía al mismo tiempo los ministerios de la Guerra, Marina y Aire, fusionados ahora en el Ministerio de Defensa Nacional, y Julián Zugazagoitia, ministro de la Gobernación. El propio Negrín retuvo la cartera de Hacienda, y los comunistas Hernández y Uribe permanecieron respectivamente al frente de los ministerios de Educación y Agricultura. José Giral y Giner de los Ríos, ambos republicanos, fueron nombrados ministros de Asuntos Exteriores y Comunicaciones. El peneuvista, Irujo pasó a ser ministro de Justicia y el catalán Jaime Ayguadé fue nombrado ministro de Trabajo. En este gabinete no entraba ningún miembro del ala largocaballerista del PSOE, incluso Luis Araquistain, miembro de esa corriente, dimitió del cargo de embajador en París.²⁵⁰

Este gobierno apenas duró un año, ya que el 5 de abril de 1938, en medio de un absoluto caos en el frente de guerra, Negrín nombra su segundo gobierno. En este gabinete, Juan Negrín asumía Presidencia y Defensa Nacional, Álvarez del Vayo volvía a Estado; Paulino Gómez se hacía cargo de Gobernación y Ramón González Peña, presidente del PSOE, iba a Justicia. La CNT aceptaba para Segundo Blanco Instrucción Pública y Sanidad y el PCE se contentaba con mantener a Uribe en Agricultura. Por su parte, Méndez Aspe, de Izquierda Republicana (IR), asumiría la cartera de Hacienda; Antonio Velao iría a Obras Públicas; Bernardo Giner de los Ríos, de Unión Republicana (UR), seguía en Comunicaciones; ERC con Jaume Ayguadé se encargaba de Trabajo y Asistencia Social y Giral era nombrado ministro sin cartera.

²⁴⁹ JULIÁ, Santos, *Historia del Socialismo Español*, Volumen III (1931-39). Conjunto Editorial S.A, Barcelona, 1989, pág. 276.

²⁵⁰ THOMAS, HUGH, *La Guerra Civil Española*, Vol. II, Ed. Grijalbo Mondadori, Barcelona, 1995, pág. 723.

A la par que esto sucedía, Juan Negrín tomó la iniciativa de fijar las posiciones del Gobierno de cara a una futura negociación de paz. En una declaración de trece puntos, el gobierno anunciaba que sus fines de guerra consistían en asegurar la independencia de España y establecer una República democrática cuya estructuración jurídica y social sería aprobada en referéndum.²⁵¹

Posteriormente, el 1 de febrero de 1939, en las sesiones celebradas en el castillo de Figueras, Negrín redujo sus trece puntos a las tres garantías que su gobierno pedía a las potencias democráticas como condiciones de paz: independencia de España, que el pueblo español señalara cual habría de ser su régimen y cuál sería su destino y el cese de toda persecución y toda represalia en nombre de una labor patriótica de reconciliación.

Un mes después, el 4 de marzo de 1939 Casado, convencido que el presidente del Gobierno, Juan Negrín, estaba planeando la toma final del poder por el PCE, condujo un golpe de estado contra el gobierno legítimo de la II República, contando con el apoyo de la facción moderada del Partido Socialista Obrero Español, liderada por Julián Besteiro (y opuesta a Negrín y al PCE), adhiriendo a su causa también a los desilusionados líderes anarquistas, así como a la mayoría de jefes del Ejército Popular Republicano. Así, en la noche del 5 al 6 de marzo de 1939 Casado crea en Madrid el Consejo Nacional de Defensa, en el que está en la Presidencia José Miaja, en Estado Julián Besteiro (PSOE), en Gobernación Wenceslao Carrillo (PSOE), en Defensa Segismundo Casado, en Hacienda Manuel González Marín (CNT), en Trabajo Antonio Pérez (UGT), en Justicia Miguel San Andrés (Izquierda Republicana), en Instrucción Pública José del Río (Unión Republicana) y en Comunicaciones Eduardo Val (CNT).

Este Consejo tenía como objetivo iniciar unas negociaciones de paz con Franco, pero éste les pidió una rendición incondicional que no aceptaron dejando la conclusión final de la Guerra Civil Española, para el día 1 de abril de 1939, cuando el general Franco pronuncia su famoso parte de guerra *“en el día de hoy, cautivo y desarmado el ejército rojo, han alcanzado las tropas nacionales sus últimos objetivos militares. La guerra ha terminado”*.

²⁵¹ JULIÁ, Santos, *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, Madrid, 1996. pág. 272.

II.4-EL PSOE EN EL EXILIO. LA BÚSQUEDA DE UNA NUEVA IDENTIDAD POLÍTICA (1939-1975).

II.4.1-La situación orgánica del PSOE a la conclusión de la Guerra Civil Española.

Como era lógico después de terminar la Guerra Civil Española, la situación del PSOE era absolutamente desesperada. Todos los partidos políticos habían sido ilegalizados por el Gobierno de Franco, y además de ello, el gobierno franquista se estaba dedicando con absoluta prioridad a perseguir y sofocar cualquier foco de rebelión política dentro de España. Por eso era evidente que la característica externa más visible del PSOE en 1939, es su fragmentación en varios grupos y tendencias. Las causas de este fenómeno son múltiples²⁵²: unas arrancan del período inmediatamente anterior a la guerra civil y otras se generaron durante su desarrollo. La principal novedad del período consistió en el comienzo de la pugna entre prietistas y negrinistas, un enfrentamiento que se prolongaría hasta el final de la siguiente década. Curiosamente, líderes representativos de los distintos grupos fueron capaces de percibir y analizar el fenómeno pero se mostraron absolutamente incapaces para eliminar las causas que lo provocaban. Uno de estos líderes era Ramón Lamonedá, dirigente del sector “*oficial*” del Partido, quien trazaba el siguiente panorama de grupos y facciones²⁵³:

1. Con justo título: La Ejecutiva elegida reglamentariamente en 1932, completada en 1936 y ampliada en 1938.
2. Arbitrariamente: la elegida por iniciativa del Comité de la Agrupación Socialista Madrileña simultáneamente a la primera.
3. La elegida en Madrid durante el golpe del coronel anarcosindicalista Casado.
4. La elegida por trece votos en el grupo socialista Español de París en el verano de 1939.
5. La Delegación que envió la primera a Méjico.

Semanas antes de terminar la Guerra Civil, el 31 de marzo de 1939 se había reunido en París la Diputación Permanente de las Cortes republicanas. En esta sesión no hubo entendimiento entre los distintos grupos políticos que la componían: unos, como el propio Luis Araquistain, no quería

²⁵² GIBAJA VELÁZQUEZ, José Carlos, tesis doctoral titulada “Indalecio Prieto y el socialismo español: 1939-1950”, Facultad de Geografía e Historia de la UCM, pág. 250.

²⁵³ Fundación Pablo Iglesias, Archivo Ramón Lamonedá Fernández, 167-4.

reconocer el Gobierno de Negrín en el exilio, otros como el grupo de afines a Negrín por el contrario, si le reconocían y no reconocían la existencia de la propia Diputación Permanente.

Al final de la reunión se aprobó una resolución a petición de Ramón Lamóneda que no contentó a ninguno de los grupos enfrentados, en la que se proponía crear un comité de seis miembros para fiscalizar las actividades del Gobierno de Negrín en el exilio,²⁵⁴ una solución que denotaba el profundo enfrentamiento entre las instituciones republicanas en el exilio.

En los primeros años el socialismo español se agrupaba en varias tendencias aglutinadas en figuras de importantes dirigentes de la época republicana. Según José Carlos Gibaja Velázquez, los diferentes grupos eran los siguientes:

- 1) El que aglutinaba Wenceslao Carrillo, vicepresidente de la Ejecutiva Socialista nombrada a finales de la guerra. Carrillo buscaba el reconocimiento de esa ejecutiva ante la Internacional Socialista, cosa que finalmente no consiguió. Al iniciarse la Segunda Guerra Mundial quedó aislado en Gran Bretaña y no se integraría en ningún grupo los socialistas en el exilio.
- 2) Los caballeristas que en el exilio no tuvieron una cohesión interna y siempre buscaron que su líder, Largo Caballero, trazara una estrategia política. Este grupo se opuso al que lideraba Juan Negrín y buscaron a espaldas del propio Caballero un pacto estratégico con Indalecio Prieto, siendo Rodolfo Llopis el máximo mentor de este acuerdo. Disminuyó mucho su actividad con el inicio de la Segunda Guerra Mundial ya que estaba concentrado en Francia, incluido el propio Largo Caballero que siempre declinaría la invitación de unirse al exilio mexicano, algo que le costaría su detención en un campo de concentración nazi.
- 3) El grupo que se unía en torno a la figura de Indalecio Prieto, promotor de la fundación de la J.A.R.E (Junta de Auxilio a los Republicanos Españoles). Negaban la legitimidad del Gobierno de Negrín en el exilio y el propio Indalecio Prieto en una carta fechada el 13 de mayo de 1939 rompió definitivamente con la dirección del PSOE, entonces controlada por Negrín. Su centro de operaciones será México.
- 4) El grupo que lideraba Juan Negrín primero desde su exilio en Francia y después desde Londres. Desde la capital británica dirigía el Gobierno de la República en el exilio. Trasladado a México con ocasión del final de la Guerra Mundial, sus divergencias con Indalecio Prieto y Diego

²⁵⁴ VALLE, José María del, *Las instituciones de la República Española en el exilio*, Ed. Ruedo Ibérico, París 1976, pp. 24-31.

Martínez Barrio provocaron su dimisión ante las Cortes en el exilio. Negrín y una treintena de socialistas fueron expulsados del PSOE el 23 de abril de 1946, aunque fueron rehabilitados en el Congreso Federal socialista de 2008. Su peso político tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial fue casi insignificante dentro del colectivo de exiliados políticos socialistas.

- 5) El grupo de militantes políticos que no se fueron al exilio y continuaron con las actividades clandestinas del partido en España. A finales de 1944 una redada policial dismanteló la ejecutiva socialista del interior con la detención del presidente, Juan Gómez Egido, y del secretario general del partido, Sócrates Gómez. Siempre se mantuvo una estructura dentro de España, aunque su voz y sus actividades quedaron ensombrecidas por las actividades de los líderes socialistas citados en el exilio.

Todos estos grupos políticos tendrán una vida independiente hasta que como el paso de los años se fueron unificando las ejecutivas. En líneas generales, había una estrategia política en torno a Indalecio Prieto y al núcleo establecido en México y otro en torno a Rodolfo Llopis, que controlaba la ejecutiva asentada en Toulouse, elegida en el I Congreso en el exilio, celebrado en esta localidad francesa en septiembre de 1944.

Este primer Congreso reunió a más de 500 delegados representantes de unos 6000 afiliados de 35 departamentos de Francia y África del Norte y selló la reconciliación de antiguos caballeristas y besteristas al nombrar a Enrique de Francisco y Trifón Gómez para los puestos de presidente y vicepresidente, y a Rodolfo Llopis como secretario general de la nueva ejecutiva. De esta manera, las dos ejecutivas de México y Toulouse, independientes entre sí, se añadían a la reconstruida en el interior y que fue, como hemos citado, dismantelada a finales de 1944 por la policía franquista.

Desde esa fecha hasta el Segundo Congreso del PSOE en el exilio, celebrado también en Toulouse en mayo de 1946, el discurso sobre la forma de Estado se siguió fomentando. En líneas generales, el grupo mexicano que arropaban con sus opiniones Indalecio Prieto y Largo Caballero, apostaban por una solución democrática para España que no descartaba la monarquía, si así lo votaba el pueblo español en un plebiscito. La ejecutiva de Toulouse, que dirigía Rodolfo Llopis, por su parte, no contemplaba otra posibilidad que la restauración de la República, tal cual fue aprobada en la Constitución de 1931.²⁵⁵

²⁵⁵ *El Socialista*, "Aviso a los navegantes", Argel, nº 5299, 5io d-3-1946.

El II Congreso del PSOE en el exilio fraguó la unidad de los socialistas. Acudieron 461 delegados en representación de 7.727 afiliados, algunos tan emblemáticos como Francisco Largo Caballero, elegido por la agrupación mexicana como delegado a título póstumo. La Agrupación de México mandó como máximo representante a Manuel Albar ya que Indalecio Prieto renunció a presentarse personalmente para evitar el nacimiento de cualquier rencilla con los delegados de la Agrupación de Toulouse. Los socialistas del interior, por su parte, en el saludo al Congreso hicieron hincapié en dos aspectos esenciales: la necesidad de lograr la unidad efectiva del Partido, marginando a los disidentes, y la conveniencia de coordinar las acciones del exilio y el interior.²⁵⁶

Este Congreso cambiaría el nombre del partido que pasaría a denominarse PSOE en el exilio,²⁵⁷ y desautorizaría todo contacto con los grupos negrinistas y comunistas, una cuestión polémica por cuanto Trifón Gómez era ministro de Emigración en el Gobierno de España en el exilio presidido por José Giral y en el que participaban también comunistas. El propio Trifón Gómez ante el plenario del Congreso defendió la participación del PSOE en ese Gobierno, porque, a su juicio, no había incompatibilidad con la petición del congreso de no colaborar con los comunistas.

También en el Congreso se debatieron diferentes fórmulas para ofrecer una postura común del partido para perfilar el futuro de España, una vez Franco fuera desalojado del poder. El Congreso reconocía la labor del Gobierno de Giral en el exilio, por cuanto había servido para anular al otro Gobierno de Negrín en el exilio y, en consecuencia, al grupo negrinista con el que el PSOE mantenía un enfrentamiento abierto.

El punto conflictivo era la postura común que debía adoptar el Congreso, si optar exclusivamente por la República, opción defendida por Llopi, o, por el contrario, abrir el abanico de posibilidad a una solución monárquica alternativa al franquismo. Tras mucho debate y discrepancias, el Congreso aprobó que “*el Partido Socialista Obrero Español no se opondrá a ninguna fórmula*”,²⁵⁸ lo que significaba, en la práctica, el triunfo de la tesis de Indalecio Prieto y el exilio mexicano en esta materia, aunque orgánicamente los puestos de mayor responsabilidad siguieron recayendo en el grupo de exiliados militantes de Toulouse: Rodolfo Llopi sería elegido secretario general, Wescenlao Carrillo, vicesecretario general y Enrique de Francisco, presidente.

²⁵⁶ GIBAJA VELÁZQUEZ, José Carlos, tesis doctoral titulada “Indalecio Prieto y el socialismo español: 1939-1950”, Facultad de Geografía e Historia de la UCM, pág. 431.

²⁵⁷ Fundación Pablo Iglesias, AE 102-6. Dictámenes aprobados por el II Congreso. 1946.

²⁵⁸ MARTÍNEZ COBO, Carlos y José, *Los Congresos del PSOE en el exilio*, Vol. I, Ed. Fundación Pablo Iglesias, Madrid, 1981, pág. 58.

II.4.2-Primeros movimientos del PSOE en la oposición al franquismo.

Poco después de terminar la Segunda Guerra Mundial la esperanza que tenían muchos republicanos, socialistas y comunistas de que el régimen franquista cayera como había caído el fascismo en Italia y el nazismo en Alemania se fueron desvaneciendo poco a poco. Muy lentamente se fue contemplando la posibilidad de establecer un frente común para convencer a las potencias democráticas europeas de que la mejor solución era la salida de Franco del poder, para después poder convocar un plebiscito a nivel nacional que dilucidara de manera democrática el modelo de Estado que querían los españoles.

Como apunta Julio Aróstegui,²⁵⁹ fue Francisco Largo Caballero el que mejor definió la estrategia llamada de transición y plebiscito, aunque Indalecio Prieto sería el precedente, y también el heredero de su formulación. La propuesta de Largo consistía en conseguir que la ONU impusiera a Franco un plan por el que se entregaría el poder a un gobierno de funcionarios y magistrados no relacionados con la represión, que tras una serie de medidas esenciales para el logro de un clima de libertad, como la expatriación de Franco y de los responsables más importantes de la represión, cedería el poder a un gobierno con representación de todos los interesados en celebrar un plebiscito sobre la forma de régimen político, fuese éste republicano o monárquico.

Como apunta, Miguel Ángel Yuste de Paz, *“la trayectoria política de Prieto en estos años se caracterizará por su anticomunismo, su enemistad con Juan Negrín, y su enfrentamiento más o menos directo con los distintos gobiernos republicanos en el exilio, debido al cuestionamiento no ya sólo de la legitimidad del gobierno, sino de su propia existencia, postura ésta compartida por Largo Caballero”*.²⁶⁰

Al acabar la Segunda Guerra Mundial, Largo Caballero, dos años antes de morir, decía que *“el gobierno de Giral no admite otra fórmula que la que Franco le entregue directamente el poder. Si se obstina en esa absurda actitud y nosotros no nos decidimos a emprender otros caminos, con su visto bueno, o si él, Franco se eternizará en el poder y los españoles exiliados quedaremos reducidos a una*

²⁵⁹ ARÓSTEGUI, Julio, “Nuevas aportaciones al estudio de la oposición exterior: Largo Caballero y la política de «Transición y Plebiscito»”, en *El primer franquismo. España durante la segunda guerra mundial*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1989, pág. 317.

²⁶⁰ YUSTE DE PAZ, Miguel Ángel, “El plan de transición y plebiscito para sustituir al régimen de Franco. El inicio de la Guerra Fría (1945-1951)”, *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, Historia Contemporánea*, t. 9, 1996, págs. 258.

*especie de Judea esparcida por el mundo. Sin que tenga él la culpa, el gobierno es hoy el mayor obstáculo para encontrar una fórmula honrosa de solucionar tan grave problema”.*²⁶¹

Indalecio Prieto también compartía la opinión de Largo Caballero de orquestar un plebiscito sobre la forma de Estado del que no se excluyera la posibilidad de la monarquía. Prieto decía, en un artículo publicado el 8 de marzo de 1947, que *“el plebiscito no nos puede situar en planos inferiores al deplorable que ahora ocupamos, ni a ese otro—la monarquía— en perspectiva, tampoco satisfactorio. Por consiguiente, cerrar el único camino practicable con romanticismos e intransigencias constituye una gran torpeza. Una monarquía implantada por decisión de Franco o de otros jefes militares contendría en germen el despotismo. Por el contrario, si fuese resultado de un plebiscito, aparecería limpia de un tóxico tan pernicioso”.*²⁶²

Prieto, como apunta Yuste de Paz, entendió muy pronto que los países democráticos no apoyarían a un gobierno débil del que además formasen parte los comunistas, por ello apoyó la alianza de partidos que se conoció como JEL (Junta Española de Liberación), de la que fue secretario, con el fin de conseguir un organismo de amplio respaldo que superase el anquilosamiento que mermaba a las instituciones del exilio, y hacer frente al mismo tiempo a las pretensiones hegemónicas de la Unión Nacional Española fundada en noviembre de 1942, a iniciativa del Partido Comunista, que aspiraba a instaurar en España un gobierno de Unión Nacional representativo.

El pacto de unidad que dio a la luz la JEL fue aprobado por dirigentes del PSOE, Izquierda Republicana, Unión Republicana, Esquerra Republicana de Catalunya, y Acció Catalana el 20 de noviembre de 1943. La JEL desplegó una gran actividad, hasta septiembre de 1947, destacando su labor en la Conferencia de San Francisco en junio de 1945, en la que, y por la mediación del representante mexicano, se consiguió la exclusión de España de las nacientes Naciones Unidas. La exclusión sería ratificada por la declaración de Postdam en julio, debido a la íntima relación de España con los estados del Eje.

En octubre de 1944, los comunistas habían desechado ya toda posibilidad de derribar al Gobierno de Franco, tras el fracaso de invadir militarmente el valle de Arán por parte del “Maquis”, circunstancia que propició la primera declaración programática firmada por los republicanos, sindicalistas y socialistas para poner fin a la dictadura por medio de un gobierno provisional que

²⁶¹ LARGO CABALLERO, Francisco, *Mis recuerdos*, Ed. Alianza, México, 1954, pág. 354.

²⁶² PRIETO, Indalecio, “O Plebiscito o Monarquía”, *L’Espagne Republicaine*, 8-3-1947.

condujera un periodo de transición hacia una plena democracia, sin descartar absolutamente un acuerdo con las fuerzas políticas favorables al restablecimiento de la monarquía.

La Alianza aspiraba a “*un gobierno democrático que asuma todos los poderes en tanto no se consulte la voluntad popular*”.²⁶³ La cuestión de la forma de Estado, para Santos Juliá, quedaba para un momento posterior, cuando restablecidas en su totalidad las libertades políticas y conformado un censo, el gobierno convocara elecciones generales de las que saldrían unas Cortes que “*decidirán el porvenir político del país*”. Los socialistas del interior apoyaban el plan, pero dejaban claro que cualquier decisión debía pasar por el acuerdo y la aprobación de todos los socialistas “*a los de aquí, a los de allá y a los del otro lado*”.²⁶⁴ Era un proyecto bienintencionado pero a esas alturas, en 1945, aún las diferentes ramas del socialismo del exilio no habían alcanzado todavía un acuerdo sobre como ejecutar el proceso ni quienes iban a ser los interlocutores válidos para poner en marcha el mismo.

Poco después, en agosto de 1945 se reorganizaron las instituciones republicanas del exilio, y se proclamó al hasta entonces presidente interino Diego Martínez Barrio, presidente de la República. Éste encargó la formación de gobierno a José Giral, tras rechazar al anterior presidente Juan Negrín, que había perdido el apoyo mayoritario de su partido y de una gran parte de los representantes de los otros partidos.

El PSOE en el exilio había tomado una postura común en el II Congreso celebrado en Toulouse en 1946 de no cerrar ninguna posibilidad para perfilar un modelo de Estado para España, pero, a pesar de ello, la ejecutiva saliente de ese Congreso, controlada por Llopi, seguía reafirmando su “*fe inquebrantable en la República*” y estimaban que la resolución de la ONU de 12 de diciembre de 1946 contra el régimen de Franco podía ser “*un instrumento eficaz de acción*”.

Mientras todo eso sucedía, José Giral presentó su dimisión como presidente del Gobierno de la República en el exilio, presidencia que fue ofrecida a Rodolfo Llopi, que la aceptó inmediatamente, a pesar de que había una resolución del II Congreso, promovida por el mismo, en el que desautorizaba al partido cualquier colaboración con los comunistas.

El mismo Llopi mantuvo en la cartera de Economía a un miembro del Partido Comunista, algo que desató la ira de Indalecio Prieto quien desde México alzó una voz de protesta por la aceptación de la Presidencia del Gobierno de Rodolfo Llopi. Prieto pensaba que la presencia en el Gobierno de los

²⁶³ JULIÁ, Santos, *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, Madrid, 1996. pág. 288.

²⁶⁴ Carta de Largo Caballero a Indalecio Prieto, 25 enero de 1946, Archivo Largo Caballero de la Fundación Pablo Iglesias 195-32.

comunistas hacía impresentable el mismo ante los diplomáticos británicos y franceses que nunca reconocerían este Gobierno en el exilio con la presencia de ministros comunistas.

Para tratar de imponer su criterio personal, Indalecio Prieto se desplazó a Francia en junio de 1947 para asistir a la Asamblea de Delegados Departamentales, nuevo organismo creado por el congreso anterior que hacía las veces de Comité Nacional. A Prieto le parecían mal muchas cosas de las realizadas por Llopis en los últimos tiempos, incluida las gestiones del Consejo de Ministros del Gobierno republicano en el exilio, que Llopis presidía, tendentes a promover iniciativas para restaurar la democracia sin poner como condición la restauración de la República. No obstante, lo peor para Prieto era la connivencia con los comunistas, algo que entraba en clara contradicción con las resoluciones aprobadas en los congresos de Toulouse.

Prieto leyó ante los delegados unas *“Normas de actuación”* que fueron aprobadas por amplia mayoría en la que emplazaba al partido a tener una *“actitud intensamente activa”* para el cumplimiento de la resolución de la ONU que fomentaba *“un gobierno cuya autoridad emane del consentimiento de los gobernados...y que esté dispuesto a efectuar prontamente elecciones en que el pueblo español...pueda expresar su voluntad”*²⁶⁵ y también emplazaba al partido a tener una actitud resueltamente en pro de la República.

No conforme con eso, Indalecio Prieto mandó una carta el 1 de agosto de 1947 a la ejecutiva del partido para que elevara las conclusiones al presidente de la República Española en el exilio, Diego Martínez Barrio. Rodolfo Llopis tuvo que aceptar la decisión a pesar de que opinaba que la proposición vulneraba los Estatutos al transformar en Congreso lo que tan sólo había sido una Asamblea. Días después, el propio Llopis dimitiría como presidente del Gobierno de la República en el exilio, siendo sustituido por Álvaro de Albornoz, y concediendo con ello la plena autoridad moral del partido a Indalecio Prieto.

El nuevo rumbo del partido se vería confirmado en el III Congreso Federal celebrado en Toulouse en marzo de 1948. En este congreso saldría elegido nuevo presidente del PSOE Indalecio Prieto, en sustitución del dimitido Enrique de Francisco. Rodolfo Llopis continuaría como secretario general a pesar de que sus propuestas fueron derrotadas en el Congreso por las que propuso el grupo de Indalecio Prieto.

²⁶⁵ JULIÁ, Santos, *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, Madrid, 1996. pág. 311.

Ante el plenario del Congreso, Prieto hilvanó un intenso discurso político finalmente premiado por el apoyo de la mayoría de los delegados. Prieto repasó sus conocidos argumentos: la necesidad de alcanzar un compromiso con los monárquicos para lograr la sustitución de Franco, la imposibilidad de mantener relaciones con el Partido Comunista y, sobre todo, el esfuerzo por convencer al Partido de las buenas expectativas que ofrecían los contactos con los monárquicos. Finalmente, en un golpe de efecto que pretendía ofrecer una sensación de unanimidad en torno a la Comisión Especial, Prieto solicitó a los defensores del voto particular que lo retiraran y se fundió en un abrazo con Enrique de Francisco, símbolo del grupo crítico, circunstancia que aprovechó la mesa del Congreso para dar por aprobada la resolución política expuesta por Indalecio Prieto.²⁶⁶

²⁶⁶ GIBAJA VELÁZQUEZ, José Carlos, *op. cit.*, pág. 469.

II.4.3-Indalecio Prieto busca un acuerdo con los monárquicos.

Indalecio Prieto salió muy reforzado del III Congreso Federal y sentía la necesidad de proponer soluciones para la normalización democrática de España. Según Santos Juliá, en marzo de 1948, Prieto se había mostrado dispuesta a desempeñar un papel parecido a Castelar y aceptar sin más retraso la monarquía, aunque no se atreviera a decirlo públicamente por miedo al rechazo a los izquierdistas y “*comunistoides*” del propio PSOE.²⁶⁷

Previamente, el 26 de septiembre de 1947, se habían entrevistado en Londres Indalecio Prieto y el ministro de Exteriores británico, Ernest Bevin.²⁶⁸ En dicha entrevista Prieto le propuso la publicación de una nueva Nota Tripartita semejante a la de 1946 pero más específica, que dejara claro que las tres potencias no reconocerían la restauración de una monarquía excepto si lo deseaba el pueblo. Además, las tres potencias proclamarían su deseo de ver una coalición monárquico-socialista instalada en España. Prieto creía que dicha Declaración evitaría que el problema español pasara por la Asamblea de las Naciones Unidas, ya que pensaba que sólo era una plataforma de debate, y que los destinos de España estaban realmente en las manos de Londres, Washington y, en menor grado, de París. Gracias al apoyo de Bevin, y al importante papel del socialista Luis Araquistain, que incluso pidió al ministro inglés su apoyo a la postura del PSOE en las negociaciones, Prieto y Gil Robles se entrevistaron en Londres en cuatro ocasiones los días 15, 17 y 18 de octubre, logrando un alto grado de acuerdo en la mayoría de los siete puntos que se debatieron para llegar a un pacto.

Posteriormente, en enero de 1948, Prieto contestó con prudencia a otro documento que le había remitido Gil Robles a través de Fernando de los Ríos, donde se proponía la formación de un gobierno-regencia. Prieto aceptaba en líneas generales el acuerdo, aunque quería dejar las puertas abiertas para poder restaurar la República, si es que el pueblo español así lo decidía.

El 25 de agosto de 1948 tendrá lugar un encuentro que dejaba en papel mojado todos los pactos suscritos entre los socialistas y los monárquicos hasta la fecha. D. Juan y Franco se encontraron en aguas del Cantábrico a bordo del yate Azor para tratar, entre otras cuestiones, la educación en España del futuro rey, Don Juan Carlos I. La reunión fue vista por muchos como una burla a los negociadores del pacto, entre ellos todo el sector crítico del PSOE con Indalecio Prieto al frente. Para tranquilizar a sus interlocutores ante la situación creada, el 6 de octubre Gil Robles, envía un memorándum al

²⁶⁷ TUSELL, Javier, *Juan Carlos I*, Ed. Temas de Hoy, Madrid, 1995, pp. 152-162.

²⁶⁸ YUSTE DE PAZ, Miguel Ángel, *op. cit.*, pág. 268.

Foreign Office en el que habla sobre las conversaciones entre Franco y D. Juan, y sobre la vigencia de las conversaciones con los socialistas, incluyendo los ocho puntos de acuerdo entre las dos partes.

Muchos republicanos, incluidos una gran parte de los socialistas, que desconfiaban de las bondades del pacto, a pesar de las garantías dadas por Gil Robles, dieron por muertas las conversaciones. Sin embargo, en el mes de septiembre Prieto declaraba a la agencia United Press: *“Si Franco pretendió destruir el acuerdo en marcha, ha fracasado por completo en sus propósitos. Tras la entrevista de Franco con D. Juan se ha conseguido llegar a un acuerdo, que ha sido ratificado tras la vuelta de D. Juan a Portugal”*. También Gil Robles se manifestó al respecto, *“D. Juan, pese que no interviene directamente en las negociaciones entre partidos políticos, aprueba las conversaciones iniciadas en Londres en octubre de 1947”*.²⁶⁹

Un mes después, en octubre de 1948, se dio a conocer con el nombre de Pacto de San Juan de Luz, el acuerdo firmado por ambas partes. Este pacto contenía ocho puntos de acuerdo, del que destacamos el que afecta al modelo de Estado:

“Después de haber devuelto a la nación, tan rápidamente como las circunstancias lo permitan, las libertades políticas, las fuerzas signatarias de esta declaración se comprometen a consultarla a fin de restablecer un régimen político definitivo, sea por sufragio directo, sea por intermedio de representante, pero, en todos los casos, por medio de un voto secreto al que tendrán derecho de tomar parte todos los españoles de ambos sexos jurídicamente capaces. El gobierno que presida esta consulta tendrá que presentar, por su composición y la personalidad de sus miembros, todas las garantías de imparcialidad”.²⁷⁰

El PSOE vivía con mucho desasosiego la situación política de España y también el contexto de la política internacional. De un lado, las negociaciones y los pactos con los monárquicos no habían cristalizado en nada concreto y de otro, la situación política internacional con el estallido de la Guerra de Corea no favorecía precisamente a desalojar a Franco del poder. Franco azuzaba más que nunca su anticomunismo, algo que sonaba muy bien en los EEUU y Gran Bretaña.

En este estado de cosas, el PSOE celebró su cuarto Congreso Federal en el exilio. Corría el año 1950 e Indalecio Prieto, como veremos, no vivía su mejor momento político desde que estaba en primera línea de los socialistas en el exilio. En vez de acudir a defender sus ideas al Congreso, se

²⁶⁹ *Ibid.*, pág. 272.

²⁷⁰ *Ibid.*, pág. 273.

quedó en su residencia de San Juan de Luz, convaleciente de su enfermedad, pero también temeroso de las fuertes críticas que le esperaban por apostar ciegamente por un acuerdo con los monárquicos.

A pesar de ello dirigió una carta para ser leída en el plenario del Congreso. En su examen de la situación, Prieto optaba por mantener la línea política por él diseñada, aun reconociendo que los resultados alcanzados distaban mucho de ser significativos. En cualquier caso, afirmaba, los socialistas habían realizado un gran sacrificio que no se había visto acompañado por el éxito.²⁷¹

La resolución política final del Congreso abundaba en mantener la trayectoria marcada desde 1948. El texto aprobado finalmente era un calco fiel del articulado que componía la resolución política adoptada por la Asamblea de Delegados celebrada en 1949. En lo fundamental, se acordaba “*ratificar la orientación que nuestro anterior Congreso señaló para la política de exilio de nuestro Partido*” y renovar la confianza en Indalecio Prieto y Trifón Gómez. La resolución emplazaba a “*ratificar a los dos citados compañeros toda su confianza para que continúen su labor en el seno del Comité de Enlace*”.²⁷² De hecho, el Congreso terminaba con el nombramiento en la Presidencia del partido de Indalecio Prieto, en la Vicepresidencia de Trifón Gómez y en la Secretaría General de Rodolfo Llopis.

Esta confianza del partido no fue suficiente para Indalecio Prieto y así, el 3 de noviembre, y antes de marcharse a México, Prieto envió una carta a la comisión ejecutiva del PSOE que contenía su dimisión de los cargos de presidente nominal del partido y del Comité de Enlace, y donde hacía una implacable autocrítica. Prieto en la carta decía: “*mi fracaso es completo. Soy responsable de haber inducido a nuestro partido a fiarse de poderosos gobiernos democráticos que no merecían esta confianza, como acaban de demostrarlo. Por mi culpa, mi partido ha sido víctima de una ilusión que me ha deslumbrado [...] Aunque algunos monárquicos hayan debilitado el Acuerdo con vacilaciones absurdas, y declaraciones incongruentes, he juzgado que debíamos mantener este Acuerdo, cuya eficacia se fundaba en la sinceridad y la firmeza de los países democráticos más que en los talentos de nuestros aliados provisionales. Esta sinceridad y esta firmeza han fallado y me faltan ánimos para una colaboración que tal vez no convenga mantener aunque, no tiene otra finalidad que el plebiscito*”.²⁷³

El mensaje de Prieto no provocó, sorprendentemente, ningún cambio en la línea seguida por los socialistas, y así, en el congreso que el PSOE celebró de manera extraordinaria el 1 de abril de 1951 tras la dimisión como presidente de Prieto, se aprobó una declaración donde se consideraba a la

²⁷¹ GIBAJA VELÁZQUEZ, José Carlos, *op. cit.*, pág. 490.

²⁷² *Ibid.*, pág. 492.

²⁷³ *El Socialista*, carta publicada en el número 5541, 9-11-1950.

coalición circunstancial con la Confederación de Fuerzas Monárquicas un instrumento eficaz para facilitar la desaparición de Franco.

En este Congreso Indalecio Prieto fue relevado de la presidencia del PSOE por Trifón Gómez y desde su retiro de México escribió una carta en la que decía “*el Partido Socialista, ateniéndose a una realidad dolorosa, no ha tomado sendas de quimera (...) Yo agradezco al Congreso la forma con que expresó su disgusto por mi voluntario cese. Se limitó a sumarse a la decepción que con él ocasioné entre mis correligionarios de España (...). Se engañaron unos y otros suponiéndome de espíritu invencible, cuando soy de alma quebradiza. Me atuve a la palabra que a mí mismo me di: al considerarme fracasado, dimití de la Presidencia del partido*”.²⁷⁴

Este Congreso extraordinario se aprobó una resolución que recogía una hoja de ruta tras la caída del régimen de Franco. Se decía que “*tras la devolución de las libertades humanas al pueblo español, habría que consultar con toda clase de garantías la voluntad de la Nación, para que sea ésta, libremente, la que decida su propio régimen institucional y político*”. Los socialistas anunciaban que cuando llegara ese momento, votarían por la República,²⁷⁵ la propuesta de “*nosotros, siempre con la República*”, que decía el fundador del partido, Pablo Iglesias.²⁷⁶

A la conclusión de este Congreso, de nuevo el PSOE se llevaría otro jarro de agua fría de manos de D. Juan de Borbón. El 10 de julio de 1951, D. Juan dirigió una carta a Franco, cuyo texto definitivo, según él, “*no había sido dado a conocer previamente a ningún organismo monárquico, y en él que dice tener las manos libres de ataduras y pactos respecto al futuro [...] esto no quiere decir que haya ignorado las actividades de elementos monárquicos que bajo su exclusiva responsabilidad han procurado neutralizar la posible tendencia revolucionaria de sectores obreros anticomunistas, encauzándoles por rumos de cooperación social y patriótica*”.²⁷⁷ El PSOE pidió inmediatamente aclaraciones a la Confederación de Fuerzas Monárquicas para saber si se identificaba con las palabras del Pretendiente, y se encontró con esta contestación: “*la restauración monárquica supondrá una transformación del Estado que satisfaga las tendencias modernas de la oposición a Franco*”.²⁷⁸

El Pacto de San Juan de Luz quedaba ya como un mero recuerdo, mientras la desilusión se apoderaba del ánimo de todos aquellos que habían creído ver en el acuerdo entre monárquicos y

²⁷⁴ Adelante, “Enseñanzas. El Congreso del PSOE en el exilio” 20-4-1951.

²⁷⁵ Congreso Extraordinario. Memoria, pp. 36-38.

²⁷⁶ JULIÁ, Santos, *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, Madrid, 1996, pág. 324.

²⁷⁷ PRIETO, Indalecio, “El príncipe mendigante”, *El Socialista*, 25-10-1951.

²⁷⁸ BORRÁS, José, *Políticas de los exiliados españoles, 1944-1950*. Ruedo Ibérico, Chatillon-sous-Bagneux, 1976, pág. 142.

socialistas la salida perfecta para devolver la democracia a España. La ejecutiva del PSOE comunicó el 5 de noviembre de 1951 la decisión de retirar a los representantes socialistas, Trifón Gómez y Rodolfo Llopis del comité de enlace²⁷⁹ y el siguiente congreso del partido, celebrado en agosto de 1952, declaró cancelado el acuerdo con los monárquicos de 1948.

²⁷⁹ JULIÁ, Santos, *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, Madrid, 1996. pág. 327.

II.4.4-La cuestión catalana y vasca en el discurso socialista del exilio.

Una de las vertientes del discurso socialista del exilio fue definirse ante las políticas que los nacionalistas catalanes y vascos estaban haciendo en el exilio. De hecho, había un Parlamento y un Gobierno catalán y vasco en el exilio que aglutinaba todo el debate político nacionalista en la oposición al régimen de Franco.

Los socialistas exiliados no eran muy proclives a hacer concesiones al nacionalismo, porque lo que en realidad querían era construir un discurso nacional, parecido al que mantuvo el PSOE en la Segunda República: aceptación de un hecho diferencial catalán y vasco, vehiculado a través de sus estatutos de autonomía pero supeditado a la nación española.

Eso es, al menos, lo que opinaban los principales dirigentes socialistas del exilio desde Largo Caballero, a Prieto, pasando por Rodolfo Llopi. Esta es la misma opinión que comparte Richard Gillespie, para quien *“la actitud de la dirección de Llopi era que el nacionalismo vasco y el catalán eran “dañosos e inoportunos”: complicaban la tarea de construir alianzas antifranquistas y hacían que los posibles adversarios de derechas de Franco se abstuvieran de actuar por temor a que se pusiera en peligro la unidad de España”*.²⁸⁰

La aceptación de los estatutos de autonomía del decenio de 1930 era la máxima concesión que estaba dispuesta a hacer la ejecutiva de Toulouse a los nacionalistas de la periferia, y a Indalecio Prieto incluso esto le parecía a veces demasiado. En 1958, cuando los socialistas del interior exhortaron a que se apoyara una España federal con miras a captar militantes separatistas, les replicó que los estatutos vasco y catalán eran el motivo por el cual había tantos socialistas en el exilio.²⁸¹ Prieto prefería dar más facultades a las autoridades municipales y boicoteó el Congreso Vasco Mundial, celebrado en 1956, al igual que hizo la ejecutiva del partido, según la cual un proyecto de resolución del congreso iba más allá de los derechos jurídicamente existentes.

Esta actitud resultó inaceptable para el Comité Central Socialista de Euskadi, un organismo propio que la ejecutiva permitía funcionar autónomamente en España y en Francia (en Francia, según Gillespie, para analizar los problemas específicos de la región y para promover la solidaridad con el PSOE regional). El Comité no sólo asistió al congreso sino que votó por una resolución nacionalista vasca. Esto causó un gran disgusto de todos los dirigentes del PSOE salvo el vasco Paulino Gómez que también era miembro del Gobierno Vasco en el exilio.

²⁸⁰ GILLESPIE, Richard, *op. cit.*, pág. 200.

²⁸¹ *Ibid.*

En agosto de 1959, el partido Izquierda Democrática Socialista, liderado por Giménez Fernández, envió una delegación encabezada por Barros de Lis a Bayona para proponer a PSOE y UGT una coalición política que incluyera a socialistas, democristianos y fuerzas democráticas-liberales.²⁸² Finalmente llegaron a un acuerdo político al que trataron de incorporar a los nacionalistas catalanes y vascos, en principio contrarios a cualquier acuerdo con partidos de ámbito nacional.

El PNV, que mantenía con el PSOE un pacto gobierno y carecía, a diferencia de los nacionalistas catalanes, de la posibilidad de coaliciones exclusivamente vascas, reivindicó para “*las personalidades históricas y naturales que contiene el Estado*”, el respeto a “*la libre expresión de su voluntad*”, exigiendo para Euskadi una situación transitoria con una fórmula similar a la del conjunto del Estado de manera que el pueblo vasco pudiera “*decidir sobre el contenido de sus aspiraciones autonómicas*”. El PSOE no se mostró favorable a la reivindicación nacionalista y finalmente este punto en el acuerdo final quedó redactado de manera que se respetaban los derechos de los pueblos que integran el Estado, “*abriendo para ello cauce a sus aspiraciones autonómicas mediante la libre expresión de su voluntad y disponiendo oportunamente las medidas propias al natural desenvolvimiento de su respectiva personalidad durante la situación provisional prevista*”.²⁸³

Al final, los democristianos aceptaron las modificaciones y el 5 de abril de 1960 firmaron la declaración fundacional de Unión de Fuerzas Democráticas junto a las organizaciones socialistas, PSOE y UGT, nacionalistas vascos, PNV, ANV y STV, y republicanos de Izquierda y Unión, refundidos en la recién creada Acción Republicana Democrática (ARDE).

Esa antipatía a los nacionalismos de la periferia no perjudicaba excesivamente al PSOE en el País Vasco, pero sí era muy negativa en Cataluña, donde las alternativas nacionalistas de izquierdas ejercían un cierto atractivo para la población. Allí, los reiterados esfuerzos por basar el PSOE en trabajadores de otras partes de España, especialmente vascos, no resultaron un sucedáneo adecuado de una actitud más imaginativa para con los catalanes autóctonos.

Con el tiempo, hubo que hacer un cambio de discurso de cara al catalanismo. Así, en 1964, en el IX Congreso del PSOE que se celebró en Francia, se aprobó una resolución sobre las nacionalidades ibéricas, específicamente con miras a una reorganización de la Federación Socialista de Cataluña (FSC), y en el X Congreso, celebrado Toulouse en 1967, consideraba como un objetivo socialista la creación de una “*Confederación Republicana de Nacionalidades Ibéricas*”. No era una idea nueva, ya

²⁸² JULIÁ, Santos, *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, Madrid, 1996, pág. 367.

²⁸³ *Ibid.*, pág. 369.

que esta Confederación la había promovido, según apunta el Catedrático de Historia Contemporánea de la UCM, Juan Francisco Fuentes Aragonés, el propio Luis Araquistáin en 1945 con nacionalistas vascos, catalanes y socialistas del exilio portugués, sin resultado satisfactorio. Este congreso, por cierto, además sería recordado porque el PSOE abrió la puerta a la compatibilidad y la conciliación entre el hecho religioso (cristiano) y el socialismo.

No obstante, como recuerda Richard Gillespie, la escasa sinceridad que contenían esta fórmula de crear una “*Confederación Republicana de Nacionalidades Ibéricas*” y el discurso de Llopió acerca de la necesidad de una federación de partidos socialistas ibéricos quedó demostrada por la forma en que la ejecutiva del PSOE hizo caso omiso de varias tentativas portuguesas de obtener cooperación. Esas iniciativas databan de 1955, cuando el Partido Laborista Portugués propuso una fusión de los dos partidos y la elaboración de un plan para una revolución ibérica. Llopió publicó un documento conjunto con Mario Soares, de Acción Socialista Portuguesa, durante un congreso de la Internacional Socialista celebrado en 1969, pero no existió ninguna colaboración ibérica efectiva antes del decenio de 1970²⁸⁴, cuando tanto España como Portugal, vivían los últimos años de sus largas dictaduras.

El PSOE, a pesar de la distancia que le separaba del nacionalismo catalán, consideraba imprescindible realizar gestos de acercamiento sino quería verse reducido al ostracismo en Cataluña. De ninguna manera quería en la Transición mantener la situación que padecía el PSOE en los primeros años de la Segunda República. Por eso, a pesar de que los socialistas se mantuvieron alejados en el franquismo de expresiones ideológicas próximas al socialismo como el catolicismo progresista o el neopositivismo social, no hizo lo mismo con el llamado Movimient Socialista de Catalunya, que se había estructurado como partido en 1951, ajeno orgánicamente al PSOE.

En este sentido, según José Luis Martín Ramos, existía un contacto personal entre Juan García, “*el albañil*”, el único militante conocido de la Federación Catalana del interior y los hombres del Movimient Socialista de Catalunya, con los que se reunía habitualmente, hasta el punto, siempre según Martín Ramos, que “*era relativamente ocioso pretender distinguir entre la militancia de unos y otros*”.²⁸⁵

Además, el MSC del interior mantenía una relación regular y fluida con Antonio Amat, “*el ciclista*”, quien coordinaba, con el permiso de Llopió y de la ejecutiva socialista en el exilio, las dispersas bases del PSOE en España. Incluso Joan Raventós, que años después se convertiría en el

²⁸⁴ GILLESPIE, Richard, *op. cit.*, pág. 200.

²⁸⁵ MARTÍN RAMOS, José Luis, *Historia del Socialismo Español*, Vol. IV (193-1977). Conjunto Editorial S.A, Barcelona 1989, pág. 184.

máximo responsable del PSOE en Cataluña, y por entonces era uno de los dirigentes más destacados del MSC del interior, llegó a participar como observador en una reunión del comité director del PSOE en 1957.²⁸⁶

En algunos puntos las propuestas del MSC eran diferentes a las del PSOE. Por ejemplo, la propuesta del MSC a favor de una Tercera República no era compartida por el PSOE que seguía poniendo en primer plano la de un período de transición sin signo institucional, pero tampoco aborrecía el republicanismo de fondo que defendía el MSC.²⁸⁷

Sin embargo el catalanismo del MSC y su proyecto de articulación federal de España era compatible con el programa del PSOE, como incluso llegó a recordarlo su IX Congreso Federal en el exilio. En este Congreso, celebrado en Francia en 1964, en una declaración anexa a su resolución política se reafirmaba *“la voluntad, convencido de servir la auténtica unidad española de seguir luchando a favor de la confederación de todos los pueblos ibéricos”*.²⁸⁸

En agosto de 1972, se celebró en Toulouse el XII Congreso Federal en el exilio. Fue conocido como el de la *“renovación”*. A lo largo del congreso se fue evidenciando una victoria de las tesis renovadoras del interior sobre las del exilio. Rodolfo Llopis no acepta su destitución, lo que provoca la ruptura en dos partidos: el PSOE Renovado -con una dirección colegiada conformada, entre otros, por Nicolás Redondo, Pablo Castellano y Felipe González- y el PSOE Histórico de Llopis -el futuro Partido de Acción Socialista (PASOC).

Aparte de esta grave situación institucional que se produjo en este Congreso y que sería restañada dos años después en Suresnes, en la resolución política del mismo, se recogía, en su punto quinto, que *“el PSOE entiende que el restablecimiento de la democracia en España requiere con carácter inexcusable las siguientes medidas:*

g) Reconocimiento del derecho a la autodeterminación de todas las nacionalidades ibéricas”.²⁸⁹

Eran puntos de encuentro con el nacionalismo catalán que el PSOE fue trabajando para intentar formalizar un proyecto político para Cataluña de cara al inminente proceso de Transición política.

²⁸⁶ *Ibid.*, pág. 184.

²⁸⁷ *Ibid.*, pág. 185.

²⁸⁸ *Ibid.*

²⁸⁹ *Ibid.*, pág. 346.

II.4.5-El PSOE, en la recta final del franquismo.

El PSOE encaraba la recta final del franquismo en medio de un fuerte debate interno. Fueron años de tensión entre el partido en el exilio y el grupo de militantes del interior. Aunque en teoría la ejecutiva dirigida por Rodolfo Llopis desde el exilio de Toulouse coordinaba la acción de Antonio Amat en el interior de España, lo cierto es que había disfunciones en las actuaciones y en el discurso de ambos. Poco a poco, se fueron alejando las posturas hasta que llegó la traumática ruptura de ambas tendencias en el XII Congreso en el exilio, en el que Llopis no aceptó que un grupo de jóvenes socialistas quisieran tomar las riendas del partido.

Para Amat había que “*sustituir a Franco como sea*”. Así se lo hizo llegar a la ejecutiva de Toulouse en una reunión celebrada en junio de 1957, a lo que añadió que en España “*la gente piensa que la mejor fórmula es restablecer la monarquía*” y para tranquilizarles les recordó que la Monarquía carecía de base popular y que cuando fuera sometida a consulta popular, “*sería la República la que triunfara*”. Esta tesis estaba en las antípodas de Rodolfo Llopis, quien ese mismo año promovería los Acuerdos de París, justamente para asegurarse que, al menos la opción de restablecer la República en España, tendría su oportunidad con el plebiscito sobre la cuestión se les haría a los españoles tras la caída del régimen de Franco.

El relevo generacional y de programas tendría lugar en 1974 en el Congreso de Suresnes, pero antes de que todo eso sucediera el PSOE vivió una década de los sesenta cargada de sobresaltos y sobre todo con la evidencia de que el verdadero partido de referencia de la izquierda en la oposición al franquismo era el PCE.

Fueron año de exilio, ostracismo y de lucha por no apagar las esperanzas de vivir en una España democrática con un presidente del Gobierno socialista. Ese era el sueño, la meta y la lucha de todos los socialistas, los del exterior y los del interior, militantes que se jugaban la cárcel en cada acto clandestino que organizaban.

A finales de los cincuenta, cuando Indalecio Prieto se marchó definitivamente a México a vivir su retiro político y personal, Rodolfo Llopis, asumía la máxima responsabilidad del partido, con el reto de integrar al PSOE en todas las corrientes que posibilitaran el futuro político de España tras el franquismo.

Uno de sus primeras gestiones fue la organización entre los días 19 y 23 de febrero de 1957 de una Conferencia política en París, en la que consiguió que Unión e Izquierda Republicana, Partido

Republicano Federal, Partido y Acción Nacionalista Vasco, Esquerra Republicana de Catalunya y los sindicatos UGT y STV, con la posterior adhesión de una rama de la CNT, firmaran los llamados Acuerdos de París que ratificaban la política de gobierno provisional o de “*situación transitoria sin signo institucional definido, es decir, que no sea monárquica ni republicana*”, como vía de transición a la democracia.²⁹⁰

Como apunta Santos Juliá, “*si algún día volviera a haber república en España sería porque los españoles lo hubieran decidido libremente en su consulta convocada por un gobierno provisional sin signo institucional. La nueva legitimidad republicana habría de basarse en esa consulta, no en la restauración de la República de 1931*”.²⁹¹

Era una idea reiterada en el tiempo por la dirección socialista. En abril de 1961, el comité director del PSOE decía de nuevo que no se podía implicar en manejos para implantar la monarquía, aunque la acataría si “*nuestro pueblo optara a ella*”. En ese mismo año, el 4 de junio, nacería Unión de Fuerzas Democráticas, con la aprobación de una Junta Central presidida por Giménez Fernández y de la que sería secretario Rodolfo Llopis.

La nueva organización nacía con un ambicioso programa político en el que estaban como objetivos la democracia, el gobierno provisional como agente de la transición, el accidentalismo en la forma de Estado, la autonomía de los pueblos que lo integran, la paz civil, el rechazo de coalición con los comunistas, la solidaridad con los pueblos libres del mundo y la liquidación de las responsabilidades contraídas por la dictadura.

Un año después, entre el 5 y 8 de junio de 1962, se celebró en Múnich el IV Congreso del Movimiento Europeo, en plena oleada de huelgas mineras en Asturias. Participaron en él 118 políticos españoles de todas las tendencias opositoras al régimen franquista, tanto del interior como del exilio, excepto del Partido Comunista de España: monárquicos liberales, democristianos, socialistas, socialdemócratas, nacionalistas vascos y catalanes, reunidos bajo la alta autoridad moral de Salvador de Madariaga que, al concluir la reunión, afirmó: “*hoy ha terminado la Guerra Civil*”.

Los 118 delegados españoles aprobaron por unanimidad la siguiente resolución en la que se incluía el reconocimiento de la personalidad de las distintas comunidades políticas que integraban España:

²⁹⁰ Actas Comisión Ejecutiva PSOE, 6 y 27 de febrero de 1957, Archivo del Exilio, Fundación Pablo Iglesias 118-2.

²⁹¹ JULIÁ, Santos, *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, Madrid, 1996, pág. 347.

“El Congreso del Movimiento Europeo (...) estima que la integración, ya en forma de adhesión, ya de asociación de todo país a Europa, exige de cada uno de ellos instituciones democráticas, lo que significa en el caso de España, de acuerdo con la Convención Europea de los Derechos del Hombre y la Carta Social Europea, lo siguiente:

- 1.- La instauración de instituciones auténticamente representativas y democráticas que garanticen que el Gobierno se basa en el consentimiento de los gobernados.*
- 2.- La efectiva garantía de todos los derechos de la persona humana, en especial los de libertad personal y de expresión, con supresión de la censura gubernativa.*
- 3.- El reconocimiento de la personalidad de las distintas comunidades naturales.*
- 4.- El ejercicio de las libertades sindicales...*
- 5.- La posibilidad de organización de corrientes de opinión y de partidos políticos...”*

En el transcurso del congreso, Rodolfo Llopió le pidió a Joaquín Satrústegui que transmitiera al Conde de Barcelona lo que parecía ser un intento de reeditar los Acuerdos de San Juan de Luz :

*“El PSOE tiene un compromiso con la República que mantendrá hasta el final. Ahora bien, si la Corona logra establecer pacíficamente una verdadera democracia, a partir de ese momento el PSOE respaldará lealmente a la Monarquía”.*²⁹²

Una década después, Rodolfo Llopió había sido sustituido de la dirección socialista por los socialistas del interior dirigidos por Felipe González y Nicolás Redondo. En los dos años que separan el XII Congreso del PSOE, donde fue desplazado de la máxima responsabilidad del partido Rodolfo Llopió, y el XIII Congreso celebrado en Suresnes, se sucedieron las reuniones preparatorias del nuevo programa político que presentaría la nueva dirección.

Una de las más destacadas fue la celebrada en septiembre de 1974 en el parador de Jaizquibel. En el hotel Jaizquibel se reunieron Pablo Castellano, Alfonso Guerra, Felipe González, Guillermo Galeote, Enrique Múgica, Eduardo López Albizu y Nicolás Redondo.²⁹³ La primera idea que salió de esa reunión fue el firme compromiso de traer la dirección del partido a España y un programa que recordaba las ideas de los primeros congresos en el exilio de Toulouse: un período de transición, que

²⁹² SATRÚSTEGUI, Joaquín, “La política de Don Juan III en el exilio”. ABC, 23-XII-1990, pág. 36.

²⁹³ JULIÁ, Santos. *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, Madrid, 1996, pág. 417.

no durara más de un año, en el que el pueblo pudiera manifestar libremente la forma de Estado que prefería en unas elecciones convocadas por un gobierno provisional.²⁹⁴

No había nada nuevo bajo el sol, salvo la cercanía del final de un régimen que había durado nada menos que treinta y nueve años, en los que el PSOE había articulado un proyecto político que le permitiría ser uno de los partidos más importantes de la Transición y que le posibilitaría, una década después, asumir la Presidencia del Gobierno de España con el mayor porcentaje de votos en las urnas de la historia de la democracia en España.

²⁹⁴ *El Socialista (interior)*, "Declaración política del Partido Socialista Obrero Español", nº 28, segunda quincena, septiembre de 1974.

III-FELIPE GONZÁLEZ, UNA VISIÓN AUTONOMISTA EN LA ARTICULACIÓN DEL MODELO DE ESTADO (1974-1997)

III.1-EL CONGRESO DE SURESNES: FELIPE GONZÁLEZ TOMA LAS RIENDAS DEL PARTIDO.

Durante los días 11, 12 y 13 de octubre de 1974, se celebró en el Teatro Jean Vilar de la localidad francesa de Suresnes el XXVI Congreso Federal del PSOE, el decimotercero que había celebrado en el exilio. Sería un Congreso clave en la historia del partido, por cuanto de allí salió una nueva dirección política a cuyo frente estaba Felipe González, el famoso “Isidoro”, un personaje que encabezaba el llamado “*clan de los sevillanos*”, integrado, entre otros, por Luis Yáñez, Alfonso Guerra y Manuel Chaves, y que se harían con las riendas del partido, dejando la dirección del sindicato UGT a Nicolás Redondo.

El PSOE reconocía en ese Congreso la representación de 3.586 militantes, de los cuales 1.038 estaban en el exilio, en el que llevaba la voz cantante el histórico líder, Rodolfo Llopis. Para respaldar al congreso estuvieron presentes entre otros dirigentes, Willy Brandt, ex canciller alemán y líder socialdemócrata de su país, François Mitterrand, líder socialista francés y el austriaco Bruno Pittermann, presidente, en ese momento, de la Internacional Socialista.

Los socialistas, según Santos Juliá “*entraron en el congreso de Suresnes pertrechados de una declaración ideológica y estratégica pero faltos por completo de dirección orgánica; saldrían no sólo con la dirección elegida sino con un documento político que rompía por fin la ritual repetición de lo que se habían sido posiciones socialistas desde 1948*”.²⁹⁵ Había muchas cosas en el aire, quizás como recuerda el propio Nicolás Redondo, hubo mucho de “*improvisación*”, pero como apunta Juliá dos cosas estaban claras: la ejecutiva debía volver a España y debería nombrarse una secretaría general, al margen de si integrar o no al citado grupo de los sevillanos, todos dimitidos de la ejecutiva anterior.

En Suresnes, se proclamó un nuevo programa político, una nueva hoja de ruta en el que “*ante todo, el PSOE debía recuperar su voluntad republicana, acabando con la neutralidad respecto al signo institucional del futuro Estado, con las veleidades del posibilismo monárquico y con las estrategias de pacto con fuerzas monárquicas del signo que fuesen*”.²⁹⁶ Querían una república

²⁹⁵ JULIÁ, Santos. *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, Madrid, 1996, pág. 419.

²⁹⁶ *Ibid.*, pág. 424.

socialista y federal, en la que cabía el “*reconocimiento del derecho de autodeterminación de todas las nacionalidades ibéricas*”.²⁹⁷

Este punto se ampliaría posteriormente en una resolución sobre nacionalidades y regiones y que recoge varias ideas imprescindibles para entender la nueva definición del problema territorial en la España democrática con la que soñaban los socialistas en aquellos momentos, inmediatamente anteriores a la muerte de Franco. Estas ideas son las siguientes:

“Ante la configuración del Estado español, integrado por diversas nacionalidades y regiones marcadamente diferenciadas, el PSOE manifiesta que:

1- La definitiva solución del problema de las nacionalidades que integran el Estado español parte indefectiblemente del pleno reconocimiento del derecho de autodeterminación de las mismas que comporta la facultad de que cada nacionalidad pueda determinar libremente las relaciones que va a mantener con el resto de los pueblos que integran el Estado español.

2.- Al analizar el problema de las diversas nacionalidades el PSOE no lo hace desde una perspectiva interclasista del conjunto de la población de cada nacionalidad sino desde una formulación de estrategia de clase, que implica que el ejercicio específico del derecho de autodeterminación para el PSOE se enmarca dentro del contexto de la lucha de clases y del proceso histórico de la clase trabajadora en lucha por su completa emancipación.

3.- El PSOE se pronuncia por la constitución de una República federal de las nacionalidades que integran el Estado español por considerar que esta estructura estatal permite el pleno reconocimiento de las peculiaridades de cada nacionalidad y su autogobierno a la vez que salvaguarda la unidad de la clase trabajadora de los diversos pueblos que integran el Estado español.

*4.- El PSOE reconoce igualmente la existencia de otras regiones diferenciadas que por sus especiales características podrán establecer órganos e instituciones adecuadas a sus peculiaridades”.*²⁹⁸

²⁹⁷ Resolución política aprobada en el Congreso de Suresnes.

²⁹⁸ *El Socialista*, nº 29, octubre de 1974. Resolución sobre nacionalidades y regiones aprobada en el Congreso de Suresnes, octubre de 1974.

En primer lugar, se resalta el derecho a la autodeterminación de los pueblos, un concepto jurídico inexistente, por propia definición en cualquier Constitución homologable a la nuestra de 1978. Si recurrimos al derecho comparado no hay una sola Constitución en nuestro entorno más cercano que reconozca el principio jurídico de la autodeterminación unilateral de un pueblo que forma parte de un Estado. Es más bien un concepto jurídico del primer tercio de siglo XX, en especial, tras la conclusión de la Primera Guerra Mundial y la promulgación de los famosos “*catorce puntos de Wilson*”. Concretamente el quinto punto defiende el derecho de autodeterminación pero el contexto histórico no es el mismo que contemplaba Europa cuando fue proclamado.

Las nacionalidades a las que se refería la declaración eran: País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Valencia, según declaraba en un entrevista publicada en el periódico *El Socialista*, el responsable del Información y Prensa, Alfonso Guerra.²⁹⁹ Esta polémica reivindicación, como de todos es sabida, fue olvidada por el PSOE y por el propio Felipe González cuando su proyecto político fue fraguando, en especial, cuando asintió que no se podía defender este derecho en la España constituyente, en la que el nacionalismo catalán y vasco aspiraba a conseguir su independencia política de España, aludiendo justamente a este derecho, por mucho que la propia resolución puntualizara que el derecho de autodeterminación servía para la completa emancipación de la clase trabajadora y no como palanca reivindicativa nacionalista.

El punto 3 y 4 de esta resolución es una clara apuesta por el modelo federal del Estado, esto es, señala una fórmula en la que se pudiera conjugar la unión de todo el Estado, pero reconociendo las peculiaridades de cada nacionalidad que tendría derecho a su autogobierno, y a la atención a sus peculiaridades políticas e históricas.

Esta era la hoja de ruta del PSOE: conseguir articular un Estado federal bajo un prisma federal asimétrico, profundizando en el autogobierno de las diferentes regiones de España y permitiendo una diferencia hacia aquellas regiones “*históricas*” como País Vasco o Cataluña, que merecerían un tratamiento especial. Está claro que esta idea socialista quedaría plasmada en la filosofía y en el espíritu del Estado de las Autonomías, un modelo genuinamente español, que permite conjugar el reconocimiento constitucional de los hechos diferenciales hacia el nacionalismo catalán y vasco, con la unión indivisible de la nación española, que es, en resumidas cuentas, lo que viene a consagrar el artículo 2 de nuestra Constitución.

²⁹⁹ *El Socialista*, nº 34, segunda quincena de febrero de 1975, pág. 4.

Es una resolución política que dejaba muy clara la postura del PSOE al respecto, aunque como recuerda Richard Gillespie, reflexionando sobre el derecho de autodeterminación, *“el Congreso de Suresnes defendió el derecho de cada “nacionalidad” ibérica a elegir libremente su relación con “el resto de los pueblos que integran el Estado español”. Sin duda, esa ambigüedad era deliberada y presentaba las nacionalidades españolas como si fueran parte del mismo Estado, al mismo tiempo que les prometía derechos a la libre determinación, lo cual brindaba esperanzas a quienes insistían en que se permitiera a los vascos y los catalanes la opción a la independencia, así como a quienes sencillamente querían que tuvieran algo que decir en cuanto a su forma de futura autonomía.”*³⁰⁰ Necesariamente la propuesta debía ser ambigua porque en ningún caso el PSOE podría lanzar un discurso nacionalista, ya que, como recuerda Juan José Solozábal, *“el nacionalismo es, en gran medida, una doctrina de la autodeterminación y en la autodeterminación encuentra la fuente de su vitalidad”*.³⁰¹ Solozábal a esto añade que *“la radicación exclusiva e indivisible de la soberanía en el pueblo español supone la imposibilidad de que el ejercicio del poder constituyente pueda ser atribuido a una fracción del mismo, quedando excluida por tanto de su parte cualquier pretensión a la autodeterminación”*.³⁰²

La propuesta por una República Federal de nacionalidades y el derecho de autodeterminación era una propuesta importante, pero el propio Felipe González no cree que la propuesta territorial del PSOE en ese Congreso se basase primordialmente en este punto. En una entrevista concedida al autor de esta tesis doctoral, González dice que *“no estoy seguro que sea cierto que el PSOE centrarse su discurso en el modelo de República Federal de nacionalidades y el derecho de autodeterminación, porque hubiese hecho casi imposible la negociación con el resto de fuerzas que provenían del régimen. Creo que la realidad fue más realista y se aparcaron, por ambas partes y todos los agentes políticos lo programas máximos”*.³⁰³

A modo de conclusión y como nos recuerda Javier Pradera, los nuevos dirigentes del PSOE surgido del Congreso de Suresnes *“tuvieron la destreza para combinar continuidad simbólica y discontinuidad política”*³⁰⁴ con el socialismo del pasado. Si repasamos brevemente la composición de la nueva ejecutiva, observamos que hubo una completa renovación de la misma, con el triunfo del

³⁰⁰ GILLESPIE, Richard, *op. cit.*, pág. 316.

³⁰¹ SOLOZÁBAL, Juan José, “Por un nuevo concepto de nacionalismo”, *Leviatán*, nº 6, 1981, pág. 64

³⁰² SOLOZÁBAL, Juan José. “Nación, nacionalidades y autonomías en la constitución de 1978. Algunos problemas de la Organización territorial del Estado”, *Sistema*, nº 38-39, pág. 265.

³⁰³ Entrevista concedida por Felipe González al autor de la tesis doctoral.

³⁰⁴ PRADERA, Javier. “Las pasiones del poder. El PSOE tras diez años de gobierno (1982-1992)”, *Claves de la Razón Práctica*, 26 de octubre de 1992, pág. 33.

“*exilio interior*” y en especial del clan sevillano. La federación asturiana tenía como representante a Agustín González, en la secretaría sindical, la federación del País Vasco aportaba en la secretaría de organización a Nicolás Redondo, en la de coordinación a Enrique Múgica, en la de administración a López Albizu y más tarde, entraría en Juventudes, José María Benegas. La federación madrileña, por su parte, estaría al frente de la secretaría de relaciones internacionales en la figura del gran derrotado del congreso junto a Rodolfo Llopis que no era otro que Pablo Castellano, y al frente de la secretaría de formación, colocaría a Francisco Bustelo.

El Congreso también admitió propuestas de los representantes de las diferentes agrupaciones en el exilio. Algunas se pueden tildar de “*radicales*”, como por ejemplo el texto enviado por la agrupación de Londres en la que se defiende la necesidad de “*construir un Partido Obrero Revolucionario*”³⁰⁵ que implante un sistema socialista en España mediante la Revolución social, o la propuesta enviada por la agrupación parisina, que aboga por la vertebración de España como una “*Confederación Socialista*”.³⁰⁶

El clan sevillano era el verdadero ganador de aquel congreso. Aparte de la secretaría general, cuya responsabilidad recayó en Felipe González, contralaban la secretaría de Información y Prensa, de la mano de Alfonso Guerra. Ambos serían, a partir de ese congreso de Suresnes, los dos hombres que llevarían las riendas del partido hasta 1997, y los directamente responsables de diseñar la estrategia política del PSOE, primero en la oposición al franquismo y segundo, en la participación activa del partido en la Transición española a la democracia.

De Suresnes nacería un partido democrático, anticapitalista, republicano federal y con vocación de participación con el resto de partidos de la oposición en el diseño de nuestra Transición y de nuestra Constitución de 1978. La realidad histórica demuestra que la renovación era imprescindible y que ésta la debería realizar un joven abogado sevillano, que tomaría las riendas del partido como previo paso a la conquista del poder en las Elecciones Generales de octubre de 1982.

³⁰⁵ Fundación Pablo Iglesias. PSOE Congresos. Exilio (Biblioteca). FA 2483

³⁰⁶ *Ibid.*

III-2-PRIMEROS PASOS DE LA NUEVA DIRECCIÓN SOCIALISTA.

Una vez constituida la nueva ejecutiva del PSOE se decidió trasladar la base de operaciones a España, ya que estaba claro que no se podía mantener una dirección fuera del país, que era donde se estaban cociendo las cosas para preparar la futura Transición a la Democracia.

Además, desde antes incluso de celebrarse el Congreso de Suresnes, la propia policía española sabía quién eran los nombres reales que se escondían tras Isidoro (Felipe González), Andrés (Alfonso Guerra), Juan (Nicolás Redondo), Hervás (Pablo Castellano), Chiqui (José María Benegas) o Pablo (Ramón Rubial) y de hecho, les había facilitado pasaporte para que se movieran libremente por Europa, según afirmó el propio Felipe González en un Seminario organizado por la Fundación Ortega y Gasset en Toledo.

De esta manera, los servicios de información de Carrero Blanco, entonces llamados SECED, querían controlar todo lo que se movía en torno a su oposición, y no veía con malos ojos que se pudiese llegar a algún tipo de contactos con el PSOE del interior, eso sí, aislando de todo privilegio al PCE, que era harina de otro costal. De hecho el propio Felipe González, en el mismo seminario antes citado, afirmó que desde el año 1969 la ilegalización del PSOE era tan sólo formal. Por eso, no debemos extrañarnos de que el XXVII Congreso Federal se celebrase en Madrid, en diciembre de 1976, tres meses antes de ser legalizado el PSOE por el Gobierno de la UCD de Adolfo Suárez.

Por aquella época, en el II Congreso del PSC, en diciembre de 1977, se matizaba el modelo de futuro Estado federal español de forma que éste “*represente en todo momento un mayor grado de autonomía nacional, regional, comarcal y de los Ayuntamientos*”,³⁰⁷ concepción incompatible con la que del poder “*se observa en los actuales Estados que se autotitulan federales*”. Poco después, en el Congreso fundacional del Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE), en julio de 1978, se declaró que la “*autonomía y el federalismo se configuran como un medio para democratizar las instituciones públicas y como una vía de acceso para la conquista del poder político estatal*”. Era evidente, como recuerda Antonio García Santesmases, que “*el socialismo catalán entiende la identidad nacional de una forma federal*”³⁰⁸, algo que ha defendido desde sus inicios hasta nuestros días.

³⁰⁷ GONZÁLEZ CASANOVA, José Antonio, “El Estado de las Comunidades Autónomas”, *Sistema*, nº 38-39, 1980, pág. 232.

³⁰⁸ GARCÍA SANTESMASES, Antonio “La idea de España como nación de naciones”, *Els Debats de la Fundació*, nº 10, 2007, Fundación Rafael Campalans, pág. 12.

En este estado de cosas, se pone en marcha el nuevo PSOE con el fin de participar activamente en el proceso de Transición política. El partido sigue apostando por instaurar una República Federal pero en el número 33 del diario *El Socialista* del año 1975, se dice que “*aun cuando el Congreso se ha pronunciado sobre la Resolución de las Nacionalidades Ibéricas por la forma de Estado que debe adoptarse: la República Federal, considera que ésta es la opción de una determinada organización de la clase trabajadora, el PSOE, que no se puede imponer aunque si se puede luchar porque triunfe, y que ha de ser el propio pueblo, que será, en definitiva el principal protagonista en el derrocamiento de la Dictadura, el que escoja el sistema de gobierno, sin que de espalda a él, se pueda negociar o prefigurar el carácter del Estado por las distintas organizaciones en su afán, que aunque pueda ser bienintencionado es perjudicial de aunar personas o grupos sin limitación alguna en cuanto al espectro político de las mismas*”.³⁰⁹ Como observamos en el texto, el PSOE ya no trata de imponer su modelo de Estado, sino que supedita éste al contexto general de la Transición, entre otras cosas, porque el partido asumió que la monarquía parlamentaria era una condición innegociable por parte de la derecha y del centro-derecha para negociar cualquier otra cosa del texto constitucional.

Esta tesis la comparte José Luis Martín Ramos, autor del cuarto volumen de la Historia del socialismo español, dirigida por Manuel Tuñón de Lara. Martín Ramos afirma que “*el PSOE había aprobado en el congreso de Suresnes una resolución política que abogaba por una adecuada formulación de una ruptura democrática y consideraba las condiciones inexcusables para la restauración de la democracia en términos del restablecimiento de todas las libertades y de realización de elecciones libres, pero sin atarse a formulaciones frías sobre las formas de gobierno en el período de transición ni sobre el marco institucional general, a pesar de que en su programa máximo defendiera la constitución de una República Federal*”.³¹⁰

Para Andrés de Blas Guerrero, “*el riguroso centralismo del franquismo sentenció la entusiasta vocación anticeutralista de la oposición; el enfrentamiento del franquismo con los nacionalismos españoles de signo desintegrador, supuso el descubrimiento—paradójico en ocasiones— de una íntima solidaridad de la izquierda española con cualquier reivindicación nacionalista siempre que no tuviese el carácter de nacionalismo de base en la nación española*”.³¹¹

Felipe González estaba ya dispuesto a llegar a consensos con el resto de partidos políticos a riesgo de renunciar a su modelo de Republica Federal en la que tendrían cabida todas las regiones y

³⁰⁹ *El Socialista*, nº 33, 1975. Pág. 1

³¹⁰ MARTÍN RAMOS, José Luis, *op. cit.*, pág. 230.

³¹¹ DE BLAS GUERRERO, Andrés, “El problema nacional-regional español en los programas del PSOE y PCE”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 4, 1978.

nacionalidades históricas, una república que “*reconoce las peculiaridades de cada nacionalidad y su autogobierno a la vez que salvaguarda la unidad de la clase trabajadora de los diversos pueblos que integran el Estado federativo*”.³¹² Aunque luego pasó tiempo hasta ser plebiscitada y aprobada la Constitución de 1978, la filosofía de esta declaración es la que quedará en la tramitación del modelo de Estado que recoge nuestra Constitución y que no es otro que una monarquía parlamentaria que en el orden territorial se transforma en un Estado de las Autonomías que recuerda mucho a los Estados federales al uso, sino fuera por la asimetría de hecho que hubo que conceder al nacionalismo catalán y vasco, para calmar sus reivindicaciones nacionalistas.

En la primera quincena de noviembre de 1975, con Franco ya moribundo, el periódico *El Socialista*, órgano oficial del partido seguía apostando en proponer un programa político común a todas las formaciones políticas y organizaciones sindicales en el que se reconocería un tratamiento para las diferentes nacionalidades que, a juicio de los socialistas, convivían en España. El PSOE proponía en el punto número 5 del programa “*el reconocimiento de las nacionalidades y regiones con personalidad diferenciada que componen el Estado español y su derecho a autogobernarse*”.³¹³

A partir de marzo de 1976 los grupos participantes en la desaparecida Conferencia Socialista Ibérica, se organizaron en una Federación de Partidos Socialistas en la que participaba el PSP (Partido Socialista Popular), de Enrique Tierno Galván y José Bono, que tiempo después se integraría en el PSOE. El PSP en 1974 celebró un congreso donde aprobó que “*el PSP reconoce la personalidad política de las comunidades histórica, económica y culturalmente diferenciadas, que constituyen el Estado español. Restablecidas las libertades democráticas, las comunidades podrán definirse libremente al respecto*”.³¹⁴

De esta Federación no formaba parte el PSOE, porque Felipe González no quería pertenecer a una organización donde su partido se confederase de igual a igual con el resto de partidos de tendencia socialista de España. No obstante esta Federación de Partidos Socialistas apostaba por el reconocimiento del derecho de autodeterminación de todas las nacionalidades y regiones de España con “*posterior cesión voluntaria a una superestructura estatal de la política de defensa, las relaciones internacionales y la compensación entre regiones ricas y pobres*”.³¹⁵

³¹² GONZÁLEZ, Felipe. *El Socialista*, nº 57, 1976, pág. 1.

³¹³ *El Socialista*, nº 51, primera quincena de noviembre de 1975, pág. 1.

³¹⁴ MARTÍN RAMOS, José Luis, *op. cit.*, pág. 351.

³¹⁵ *El País*, 19-06-1976.

Esta Federación pretendía ser el instrumento de acción política para un futuro Estado español organizado sobre una base federal, aunque muchos pensarán en una confederación de nacionalidades ibéricas, por eso, según Santos Juliá, “*no todo el mundo en el PSOE era insensible a esta perspectiva de unidad y en mayo de 1976 cuando la FPS formulaba sus propuestas, Francisco Bustelo, Gregorio Peces-Barba, Ciriaco de Vicente y Virgilio Zapatero, miembros todos ellos, no por casualidad de la Agrupación Socialista Madrileña, presentaban al PSOE en sociedad afirmando muy taxativamente que de nada valían cabriolas y piruetas verbales tratando de centrar únicamente en el PSOE la atención, ya que guste o no guste, andan rondando la veintena de partidos y grupos que reclaman la idea socialista*”.³¹⁶

Entre tanto, en la cuestión territorial, como ya hemos avanzado, el PSOE se declaró partidario del derecho de autodeterminación para todas las “*nacionalidades y regionalidades*” de España, mientras que por su parte propugnaba la autonomía de aquéllas en el seno de un Estado federal. Esta idea se reflejó en cambios de las estructuras del partido que, en teoría, permitían a las federaciones regionales del partido dar una identidad regional a las decisiones de los congresos federales del partido y les permitían elegir sus propios nombres mientras que añadieran al final “*-PSOE*”.³¹⁷

El derecho de autodeterminación era algo asumido sobre todo en las filas de las Juventudes Socialistas. En el Sexto Congreso de la Federación Nacional de Juventudes Socialistas de España (FNJSE) celebrado en Lisboa en julio de 1975, en el tema de las nacionalidades, las objeciones de José María Benegas, se vieron barridas cuando los delegados al congreso aprobaron una línea inequívoca de apoyar el derecho de autodeterminación de todas las nacionalidades ibéricas, al mismo tiempo que especificaban su propia preferencia por una República Federal Socialista de las Nacionalidades Ibéricas en el seno de una República de Estados Socialistas de Europa.³¹⁸

De hecho, el que sería posteriormente presidente del Consejo General Vasco y presidente del PSOE hasta su muerte, Ramón Rubial había declarado que toda solución de la cuestión de las nacionalidades tenía que basarse en el “*pleno reconocimiento del derecho de autodeterminación*”.³¹⁹

De esta época es una reflexión política muy interesante publicada en la prensa del partido. En ella, Elías Díaz afirmaba que, “*históricamente, cuando los marxistas habían hablado de la dictadura*

³¹⁶ JULIA, Santos. *Los socialistas en la política española (1879-1982)*. Ed. Taurus Pensamiento, Madrid 1996, pág. 441.

³¹⁷ GILLESPIE, Richard, *op. cit.*, pág. 337.

³¹⁸ GILLESPIE, Richard, *op. cit.*, pág. 403.

³¹⁹ *El Socialista*, (sin número), 15-1-1977.

*del proletariado, habían contemplado fundamentalmente que ésta adoptara la forma de una república parlamentaria democrática”.*³²⁰

Paralelamente a todos estos movimientos, el PSOE impulsó la creación de la Plataforma de Convergencia Democrática, en oposición a la Junta Democrática, controlada por el PCE. En su primer manifiesto, la Plataforma proclamó el rechazo al régimen franquista, pero nada decía sobre la institución que debía conducir el proceso de ruptura y el establecimiento de su anunciado “*régimen democrático y pluralista con estructura federal del Estado*”, aunque se reiteraba que la forma de gobierno debía quedar “*sujeta a la decisión de la voluntad popular expresada en las elecciones*”.

Poco a poco, las posiciones de la Junta y de la Plataforma se fueron unificando hasta que el 26 de marzo de 1976, ambos organismos se disolvían y sus miembros fundarían otra nueva entidad conocida como la Coordinación Democrática, pronto llamada por todos “*Platajunta*”. En un comunicado previo, de septiembre de 1975, publicado en el periódico *El Socialista*, tanto la Plataforma como la Junta se habían mostrado partidarias de “*abrir un periodo constituyente que desemboque en la consulta popular determinante de la forma de Estado y de Gobierno*”³²¹. En un pleno de la “*Platajunta*”, celebrado el día 4 de septiembre de 1976, se llegó a plantear la inclusión de la exigencia del establecimiento de gobiernos provisionales en los territorios de las diferentes nacionalidades de España, pretensión que retiraron “*ante la negativa a aceptarlo por parte del PSOE*”.³²² Era unas ideas que fueron abandonadas pronto por la activación de una plan del Gobierno de Adolfo Suárez encaminado a la apertura de un proceso constituyente, en el que, previamente y, por estricta lógica, debería abandonarse toda imposición por parte de todos los partidos políticos que quisiesen formar parte de dicho proyecto y mucho más en materia tan sensible como el modelo de Estado.

Unos meses después, entre el 5 y 7 de diciembre de 1976, se celebró en Madrid el XXVII Congreso Federal. Aunque hasta febrero de 1977, con la aprobación de la Ley de Reforma Política, el PSOE era un partido ilegal, lo cierto es que desde hacía tiempo el partido gozaba en lo práctico de una ilegalidad que le permitía celebrar con absoluta normalidad el primer congreso que organizaba en España desde 1932, en tiempos de Largo Caballero.

En este Congreso que llevaba el título de “*Socialismo es libertad*” el PSOE proclamó que “*la clase trabajadora debe ponerse a la cabeza de la lucha por la liberación de las nacionalidades y*

³²⁰ *El socialista*, junio de 1977, suplemento elecciones 3.

³²¹ Comunicado conjunto del secretariado de la Plataforma de Convergencia Democrática y de la comisión permanente de la Junta Democrática, publicado en el periódico “*El Socialista*” nº 48, septiembre de 1975.

³²² FAJARDO SPÍNOLA, Luis, *op. cit.*, pág.43.

regiones oprimidas”, que “*la lucha por las libertades de estas últimas se inserta dentro de la política para la autogestión de la sociedad*” y que “*propugna la instauración de una República Federal de trabajadores, integrada por todos los pueblos del Estado español*”.

Eran unas señas de identidad que Felipe González había adelantado en unos cursos de verano³²³, en los que pronunció una conferencia donde definió el partido como “*de masas, democrático, federal, marxista, pluralista e internacionalista*”³²⁴. Con estos antecedentes comenzó un congreso esperanzador en muchos órdenes al que asistieron entre otros el presidente de la Internacional Socialista, Willy Brandt y el afamado Primer Ministro de Suecia, Olof Palme. Al final del mismo saldría reelegido como secretario general Felipe González y como presidente el ya desaparecido Ramón Rubial, en medio de un torrente de nuevas ideas que deberían ponerse en marcha en el contexto de una España democrática. Aunque las señas de identidad del partido seguirían siendo marxistas, ya por aquella época se asumía un discurso socialdemócrata, homologable con la filosofía de los partidos socialistas de los países más desarrollados de Europa.

Como es lógico, la cuestión territorial sería ampliamente tratada en el desarrollo del Congreso y sus ideas quedarían plasmadas en la Resolución Política. Dentro de las ponencias aprobadas se afirmaba el republicanismo y el federalismo de los socialistas españoles, recordando que en su IX congreso, celebrado en 1918, el “*PSOE reconoce y alienta a las diversas nacionalidades y propugnará su pleno desarrollo en el marco de un Estado federal*”. Por ello, el PSOE propugnaba que el Parlamento constituyente elaborase “*una Constitución de carácter federal que garantizase a todos los pueblos del Estado el principio de autonomía en uso del cual estos pueblos puedan crear sus propias instituciones*”.³²⁵

Sobre el republicanismo, los socialistas, en la Resolución Política, aprobaron que “*el PSOE reafirma su vocación republicana pero aceptará la decisión del pueblo sobre la forma de Estado*”.³²⁶ Este párrafo podía dar a entender, según Enric Company, que “*se negaba la viabilidad de toda continuación del franquismo, que el PSOE perseguía la celebración de un referéndum para decidir entre monarquía y república*”,³²⁷ algo que muy pronto se descartaría, porque no hubiese sido

³²³ VILLAYERDE MARRUEDO, Eduardo. Trabajo de investigación titulado “PSOE en la Transición (1974-79). Una aproximación histórica”, pág. 5.

³²⁴ VV.AA. Escuela de Verano del PSOE 1976. PSOE. Fundación Pablo Iglesias. Biblioteca A 599.

³²⁵ COMPANY, Enric, *Historia del socialismo español. Volumen 5 (1977-1988)*, Conjunto Editorial S.A, Barcelona 1989, pág. 10.

³²⁶ Revista Nueva Sociedad Nº 28, Enero-Febrero de 1977, ISSN: 0251-3552,

³²⁷ COMPANY, Enric, *op. cit.*, pág. 11.

compatible con ningún acuerdo con los grupos de derecha y centro-derecha, para la aprobación de la Constitución de 1978.

Como apuntaba, a modo de conclusión de este congreso Santos Juliá, Felipe González empezaría a utilizar una buena táctica, que consistía en “*no renunciar a los principios e, incluso, afirmarlos enfáticamente, a condición de que los principios no se inmiscuyeran en la acción*”.³²⁸ Por un lado, se seguía apostando por una República federal que integrase a todos los pueblos del Estado español, pero, en la acción diaria, González dedicaría todas sus fuerzas en hacer posible un gran acuerdo constitucional en una España que vivía ya, con velocidad de crucero, los acontecimientos de la ejemplar Transición española a la democracia y en la que el PSOE estaba llamado a hacer un papel relevante, desde la oposición constructiva a los gobiernos de Adolfo Suárez.

El documento más importante emanado del XXVII congreso del PSOE fue el denominado *Programa de transición*. Éste documento sentó las bases de lo que se podría considerar el “*programa mínimo*” del partido durante la transición y demostró la intención del partido de transformar la sociedad española a largo plazo y progresivamente.³²⁹ Dentro de este “*programa mínimo*”, en el capítulo de estructuración del Estado se afirmaba que el PSOE apostaría por la república federal, si bien “*se acatará la decisión del pueblo*”. Se demandaba la convocatoria de elecciones libres y, tras ellas, la emanación de la Constitución que garantizaría “*el principio de autonomía y el derecho de autodeterminación*”.³³⁰ Asimismo, se habrían de reconocer los Estatutos de Autonomía históricos. Las futuras “*federaciones o autonomías*” serán el segundo escalón en la esfera de poder, entre el poder central y el municipal. Según este texto existirían en España tres tipos de regiones: “*las que se afirman como nacionalidad, las que tiene conciencia de región y las que en un futuro estarán dotadas de autonomía*”.³³¹

Según el mismo programa, el sistema institucional será el siguiente: un poder legislativo bicameral, en el que el Senado estará compuesto por representantes de las federaciones. La primera cámara sería elegida por sufragio directo y recuento proporcional, y en ella estarán representados “*los partidos políticos que obtengan el 5% de los votos*”.³³² La segunda cámara estaría formada por miembros representativos de las diversas autonomías. El poder ejecutivo será “*representativo*” y estará

³²⁸ JULIÁ, Santos. *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, Madrid, 1996, pág. 470.

³²⁹ VILLAVARDE MARRUEDO, Eduardo. Trabajo de investigación titulado “PSOE en la Transición (1974-79). Una aproximación histórica”, pág. 6

³³⁰ PSOE, “Programa de Transición”, Madrid, 1976.

³³¹ *Ibíd.*

³³² *Ibíd.*

dotado de unos “*mecanismos constitucionales que eviten su debilidad*”. En cuanto a las instituciones regionales o autonómicas, deberán constar de una sola cámara legislativa, con un consejo ejecutivo y poder judicial y las instituciones locales “*deberán ser potenciadas*”.

Eran principios políticos de un partido que estaba preparado para gobernar, tenía cuadros y equipos para hacerlo, pero necesitaba una renovación ideológica que pasaba por olvidar la ortodoxia marxista y homologar su ideología a los partidos socialistas de los países europeos occidentales que, ya por aquellos tiempos, tenían responsabilidad de gobierno. El mensaje que debía calar ante la opinión pública era que el PSOE era un partido responsable, serio, abierto a la sociedad y creíble ante el resto de países occidentales que seguían con mucho interés la Transición española a la democracia.

III.3-LA LEGALIZACIÓN DEL PSOE. PRIMERAS ELECCIONES Y PRIMEROS TRABAJOS CONSTITUYENTES EN LAS JORNADAS DE SIGÜENZA.

Una de las primeras grandes reformas que acometió el primer Gobierno de Adolfo Suárez fue la tramitación y posterior aprobación por referéndum de la Ley de Reforma Política. Este fue un acto absolutamente imprescindible para que se pudiera abrir un período constituyente por cuanto al amparo de esta ley, se legalizaron los partidos políticos que estaban en una situación de ilegalidad, incluido el PSOE.

El PSOE fue legalizado el 10 de febrero de 1977, y a partir de ese momento, la actividad política del partido experimentó una nueva aceleración, ya que el momento político lo exigía, y todos sabían que debían esforzarse en hacer una Transición ordenada y acorde con lo que los españoles demandaban después de casi 40 años de dictadura franquista.

El 15 de junio de 1977 se celebraron las primeras Elecciones Generales de la Transición. Adolfo Suárez había fundado UCD para dar cobertura política al encargo del rey, Don Juan Carlos, de pilotar la Transición española a la democracia.

Una vez aprobada la Ley de Reforma Política y legalizado el PCE, el camino estaba expedito para celebrar elecciones democráticas en el que realmente se calibrarían las fuerzas de unos y otros. Todos se jugaban mucho entre otras cosas porque las Cortes nacientes de estas elecciones eran constituyentes y eso significaba que el equilibrio de poder que saliera de las urnas sería el que estaría representado en la ponencia constitucional.

El PSOE tenía como cabeza de cartel a Felipe González, un hombre que había moderado mucho su discurso y se presentaba como verdadera alternativa a la propuesta de Adolfo Suárez. El punto más polémico en la campaña electoral era si el PSOE aceptaba la monarquía como forma de Estado, toda vez que el PSOE tradicionalmente había tenido la república democrática como horizonte político. Esta cuestión la dejó muy clara Felipe González en plena campaña electoral. Decía que *“para mí el problema de la estabilización de una forma institucional del régimen, por ejemplo, la Monarquía, pasa necesariamente, como demócrata que soy, por la consolidación a partir de la soberanía popular. Es decir que en las próximas Cortes el artículo primero tendrá que decir cuál es la forma del Estado inexorablemente (...), en este momento, en esta coyuntura, la Monarquía tiene la*

*oportunidad histórica de ser ampliamente refrendada, pero además respetando que haya opciones que no sean las opciones monárquicas”.*³³³

Javier Solana, uno de los miembros más destacados de la candidatura socialista, se pronunciaba en plena campaña electoral sobre lo que opinaba el PSOE en materia autonómica. Para Solana “*en este apartado de libertades colectivas, el Partido incluye las libertades de todos los pueblos a tener sus propios derechos y su propias estructuras autónomas. En esto el Partido no ha variado y quizás lo que se está haciendo es poner al día esa estructura, esa concepción federal del Estado español*”.³³⁴

En este apartado, el PSC-PSOE aportó su punto de vista a lo largo de la campaña electoral. Joan Raventós, secretario general del PSC y José María Triginier, miembro de la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE, concedieron una entrevista a TVE que reproducía *El Socialista* en sus páginas. A la pregunta sobre la autonomía y el posible restablecimiento de la Generalitat, los dirigentes catalanes afirmaron que “*los socialistas de Catalunya y el Partido Socialista Obrero Español defendemos y defenderemos siempre y en todas partes la liberación de las nacionalidades hoy incorporadas al Estado español, a partir del reconocimiento de pleno del derecho a la autodeterminación. Nosotros para concretar la voluntad solidaria de todos los trabajadores, proponemos la construcción de un Estado democrático federado que recoja, con plena libertad, la voluntad de vivir conjuntamente los diversos pueblos de España*”.³³⁵

Sobre el restablecimiento de la Generalitat, los dirigentes catalanes apostaban por volver a la situación de 1932. Decían que “*hoy, en primer paso, defendemos el restablecimiento de los principios e instituciones configurados en el Estatut de Autonomía de 1932. Defendemos el restablecimiento de la Generalitat y la vuelta de su presidente. Y creemos que el Estatut de 1932 ha de actualizarse, ponerse al día y profundizarse*”.³³⁶

La cuestión territorial no fue algo prioritario en el programa electoral de esas Elecciones Generales, de hecho en el Manifiesto Electoral del PSOE publicado en *El Socialista* no hubo una sola referencia a esta materia, aunque su horizonte político seguía siendo conseguir hacer de España un Estado federal en el que tuviera sitio un reconocimiento explícito a la identidad política de las diferentes nacionalidades que componían España.

³³³ *El Socialista*, suplemento Elecciones 1977, nº 1, pág. 5.

³³⁴ *Ibid.*

³³⁵ *El Socialista*, suplemento Elecciones 1977, nº 2, pág. 7.

³³⁶ *Ibid.*

El resultado electoral no fue el esperado por el PSOE.³³⁷ UCD ganaría con 6.310.391 sufragios, un 34,44% de los votos y una representación de 166 diputados. El PSOE, por su parte, conseguiría 5.371.866 sufragios, un 29,32% de los votos y 118 diputados. Sin lugar a dudas era la referencia del voto de la izquierda ya que el PCE sólo conseguiría 19 diputados, una cifra muy alejada de las previsiones iniciales de Santiago Carrillo. El Parlamento resultante de estas elecciones sería el que debatiría, redactaría y aprobaría la Constitución de 1978, la Norma fundamental que, a día de hoy, sigue vigente en España.

El 27 de julio de 1977, en uno de los primeros plenos tras la constitución del primer parlamento democráticamente elegido tras la Guerra Civil española, en el que el PSOE era el principal grupo de la oposición, su líder, Felipe González pronunció un discurso en el que esbozó las líneas maestras de lo que quería conseguir en unas Cortes que el mismo denominó como Constituyentes. Para González, “*la Constitución debía comprender un Estatuto de libertades con especial mención a la libertad sindical y el derecho de huelga; definir un marco autonómico que respondiera a las aspiraciones de los diversos pueblos que componen España y recoger los problemas presupuestarios, sanitarios y educativos*”.³³⁸

Unos días más tarde, entre el 13 y el 15 de agosto de 1977, se celebró en el Castillo de Sigüenza una importante reunión, a la que asistieron los principales líderes socialistas que preparaban las propuestas que aportaría el partido para redactar la Constitución de 1978. Como diputados del PSOE asistieron Felipe González, Alfonso Guerra, Gregorio Peces-Barba, Luis Gómez Llorente, Enrique Mújica Herzog, Javier Solana y Luis Fajardo Spínola, todos ellos miembros de la Comisión Ejecutiva Federal, y otros que no estaban en la CEF como Antonio Sotillo, Pablo Castellano, Enrique Barón, Joaquín Ruiz Mendoza, Virgilio Zapatero, Francisco Ramos, Plácido Fernández y Manuel Marín. En representación del Grupo Parlamentario Socialista de Cataluña, acudieron Rodolfo Guerra y Francisco Ramos y también asistieron los profesores Alfonso Ruiz Miguel, Liborio Hierro y Miguel Satrústegui, asumiendo las labores de secretaría de actas, Larry Levene.

Aunque el liderazgo de Felipe González era incuestionable, y los resultados electorales habían sido muy buenos, lo cierto es que Felipe quiso abandonar la política en ese momento, en el desarrollo de esa importante reunión en la historia del PSOE. González confiesa que “*en el 77 me quise ir. Estábamos en el Parador de Sigüenza, en una reunión preparatoria de la Constitución. Ya habíamos*

³³⁷ Fuente: www.mir.es, página web del Ministerio del Interior.

³³⁸ Discurso Congreso de los Diputados, 27 julio de 1977. pp. 66-72.

*cumplido lo que nos propusimos en el 74, en Suresnes. Convoquemos, propuse, un congreso, contemos lo que hemos hecho y me voy. Alfonso Guerra me convenció de que era un disparate descabezar el partido, y así, como en el chiste, un día por otro, un día por otro... ”.*³³⁹

En las citadas jornadas de trabajo del Parador de Sigüenza se trataron muchas cosas y se llegaron a muchos acuerdos que serían utilizados en todos los trabajos de la Comisión Constitucional, entre ellos plantear un voto particular a favor de la forma republicana como modelo de Estado³⁴⁰. Según uno de los intervinientes en estos trabajos, el diputado canario y secretario federal de Política Municipal en 1977, Luis Fajardo Spínola, “*se trabajó siguiendo un esquema elaborado por el Grupo parlamentario y se manejaron algunos dictámenes, pocos y breves, sobre los temas a tratar, así como los textos de la Constitución española de 1931, la alemana de 1949, la italiana de 1947 y la francesa de 1958*”.³⁴¹

El documento base sobre el que se trabajó, estaba fechado el 9 de agosto de 1977, y según Gregorio Peces-Barba³⁴², la autoría de este documento pertenece al equipo que formó en el Grupo parlamentario: Liborio Hierro, Miguel Satrústegui, Alfonso Ruiz Miguel y Tomás de la Cuadra Salcedo. También se trabajaron con otros documentos de Francisco Rubio Llorente, de Gumersindo Trujillo, especialista en federalismo, de Plácido Fernández y un último de Tomás de la Cuadra Salcedo, sobre Ceuta y Melilla.

En este documento base se recogía una propuesta de estructura de Constitución de catorce Títulos, señalando el III como “*de la Federación y sus Estados, o de la organización del Estado y sus poderes, o del Estado y las Autonomías*”, dedicando además el IX a la “*organización de las autonomías*” y el X al “*régimen local*”.

La estructura territorial ocupó una parte importante de los trabajos y, a propuesta del propio Alfonso Guerra, se optó por nombrar al citado Título III como “*del Estado y las Autonomías*”, frente a las otras dos propuestas, una de ellas claramente de corte federal. Según Fajardo Spínola, “*enseguida surge la cuestión de la generalización del modelo, o su alternativa hoy llamada asimétrica. Sin proponerlo abiertamente como modelo alternativo al de la generalización, tanto Rodolfo Guerra*

³³⁹ *El País*, suplemento “Domingo”, 07-11-2010. Entrevista de Juan José Millás a Felipe González, pág. 4.

³⁴⁰ JULIÁ, Santos. *Los socialistas en la política española (1879-1982)*. Ed. Taurus, Madrid 1996, pág. 493.

³⁴¹ FAJARDO SPÍNOLA, Luis, *op. cit.*, pág. 51.

³⁴² PECES-BARBA, Gregorio. *La elaboración de la Constitución de 1978*. CEC, Madrid, 1988, pág. 27.

(PSC) como Mújica (PSE) mencionan la posibilidad de concesión de autonomías concretas o la de evitar repetir la estrategia de 1931 de empujar desde arriba el proceso autonómico”.³⁴³

Sin embargo, la tesis que se defendió mayoritariamente fue una especie de fórmula adelantada del “*café para todos*”, en el sentido de establecer en la Constitución la autonomía como principio y no como excepción, debiendo establecerse un marco general autonómico completado por Estatutos de Autonomía, como finalmente reconocería el Título VIII de nuestra Constitución, una fórmula que, como apunta Andrés de Blas Guerrero, sirviera de “*integración a los nacionalismos periféricos y construir un Estado federalizable que pudiera ofrecer una respuesta a las demandas regionalizadoras surgidas en territorios españoles sin presencia de movimientos nacionalistas*”.³⁴⁴

A lo largo de estas tres intensas jornadas de trabajo, también se planteó introducir a petición de Gómez Llorente el principio de autodeterminación, algo que fue ampliamente criticado por el propio Felipe González y por Gregorio Peces-Barba, tras lo cual fue retirado como propuesta.

Otra de las cuestiones más importantes que fueron tratadas en Sigüenza fue el debate de si definir al nuevo Estado como federal, ya desde el primer artículo, algo defendido por Alfonso Guerra o Pablo Castellano o bien que respondiera a un principio federativo, como proponía Francisco Ramos. Miguel Satrustegui, según Fajardo Spínola, señaló la incompatibilidad entre el concepto de Estado Federal y el de otro organizativo en base a los futuros Estatutos de Autonomía, aunque finalmente se aprobaría el esquema que propuso Felipe González.

Como nos cuenta, muy detalladamente, Luis Fajardo Spínola, “*consideraba González que bastaría con referirse al carácter federal en el preámbulo, y no definir expresamente como tal el Estado, pues esa caracterización constituirá más una meta que una base de partida; sólo en el momento en que el óptimo competencial accesible a todas las entidades territoriales hubiese sido asumido por todas ellas estaríamos ante un Estado federal*”.³⁴⁵

Para Felipe González, la cuestión que se iba a plantear en el proceso constituyente no sería tanto la definición como Estado federal, propuesta que intuía que rechazaría de plano UCD, sino la pretensión del partido de Adolfo Suárez de limitar el tratamiento constitucional de las autonomías en un solo artículo, a desarrollar luego por una “*Ley Fundamental de Regiones*”. El secretario general del

³⁴³ FAJARDO SPÍNOLA, Luis. *op. cit.*, pág. 51.

³⁴⁴ DE BLAS GUERRERO, Andrés, “Nación y nacionalidad”, *El País*, 02-12-2004.

³⁴⁵ FAJARDO SPÍNOLA, *op. cit.*, pág. 53.

PSOE opinaba que ese sería la verdadera batalla, saber si se incluye o no en el texto constitucional el marco genérico de las autonomías, porque la UCD, según González, no quería incluirlo.

Este episodio lo recordó Luis Fajardo Spínola en una conferencia celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el 3 de noviembre de 2010. El histórico dirigente canario apuntó una idea que les transmitió Felipe González, *“recuerdo que el propio Felipe González cuando comenzó el debate constitucional en aquella reunión que tuvimos en Sigüenza lo dijo: una de las cosas que quieren es que haya una débil autonomía, una mención breve, una disposición adicional que haga referencia a Euskadi y Cataluña pero siempre como un modelo de asimetría”*.³⁴⁶

Por todo eso, el verdadero objetivo que quería conseguir Felipe González era incluir en el Preámbulo de la Constitución la aspiración a un Estado federal y dejar perfectamente reflejado en el propia Constitución el marco de competencias autonómicas que se ofrecería a las distintas nacionalidades y regiones. Esto, a juicio de Luis Fajardo Spínola, *“será la propuesta de los socialistas a lo largo de todo el período constituyente, que respondía a mi juicio a un modelo subyacente de Estado tendencialmente federal, sin calificarlo expresamente como tal”*.³⁴⁷

Finalmente en las Jornadas de Sigüenza, se trató el tema del Senado. Se aceptaría el modelo bicameral pero a condición de que se concretaran bien sus funciones de cámara de segunda lectura, que su sistema electoral fuera proporcional, que la circunscripción fuera la región, que el criterio de adscripción fuera el poblacional y que no hubiera senadores designados o natos, o sea, el modelo de Senado defendido en las resoluciones del XXVII Congreso Federal, de diciembre de 1976.

³⁴⁶ FAJARDO SPÍNOLA, Luis, conferencia desarrollada en la Fundación Pablo Iglesias el día 3-11-2010.

³⁴⁷ FAJARDO SPÍNOLA, Luis. *op. cit.*, pág. 53.

III.4-LA APORTACIÓN SOCIALISTA A LA CONSTITUCIÓN DE 1978.

En el verano de 1977, inmediatamente después de la constitución de las Cortes, todos los grupos políticos se pusieron manos a la obra para intentar redactar la tan ansiada Constitución que reclamaban los españoles para el nuevo tiempo político.

Para el Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, José Antonio González Casanova, *“en la Constitución española se refleja y se expresa esa antigua utopía, democrática y socialista, de la libre asociación de los hombres y de los pueblos. El instrumento axial de la utopía es, pienso yo, la Comunidad Autónoma, abierta de modo federante, a comunidades no menos autónomas, pero más amplias”*.³⁴⁸ González Casanova apunta como conquista de los socialistas la constitución de un modelo territorial basado en la instauración generalizada de Comunidades Autónomas. Argumenta que *“la comunidad autónoma es una conquista sectorial, pero popular y democrática, del movimiento socialista en su intento histórico de disolver el Estado en la sociedad”*,³⁴⁹ que surgió, según Manuel Escudero, *“debido a la naturaleza no moderna, clientelista e ineficaz de la administración pública heredada”*.³⁵⁰

Sea como fuere, la Constitución española debía de dar respuesta a muchas esperanzas de los españolas, a pesar de las dificultades que entrañaría conseguirlas. Como afirma Andrés de Blas Guerrero, *“la Transición política española hubo de enfrentarse al más difícil problema de la política contemporánea del país: la cuestión nacional-regional”*.³⁵¹ En las negociaciones para la formación de la ponencia constitucional, a los socialistas les correspondía dos representantes, pero cedió uno de ellos para permitir la presencia del PNV y de la Minoría Catalana, en vista de que UCD no cedería ninguno de sus tres puestos a favor de los grupos nacionalistas. El PSOE estuvo representado en los trabajos de la ponencia constitucional por Gregorio Peces-Barba, dejando el otro sitio para el portavoz de CiU, Miguel Roca Junyent. El PCE, por su parte, nombró como integrante de la comisión al malogrado Jordi Solé Tura, que años después sería Ministro de Cultura con Felipe González.

La ponencia constitucional se desarrolló en dos fases, la primera para preparar el anteproyecto, desde agosto a diciembre de 1977, y la segunda para elaborar el informe sobre las enmiendas al mismo, desde febrero a abril de 1978. En una de las primeras sesiones de la ponencia, concretamente en la del 25 de agosto, la comisión se decantó por perfilar un Estado de las Autonomías, al aprobar el

³⁴⁸ GONZÁLEZ CASANOVA, José Antonio. “El Estado de las Comunidades Autónomas”, *Sistema*, nº 38-39, pág. 219.

³⁴⁹ *Ibid.*, pág. 230.

³⁵⁰ ESCUDERO, Manuel. “El estado de las autonomías: una evaluación política”. *Leviatán*, nº 18, 1984, pág. 28.

³⁵¹ DE BLAS GUERRERO, Andrés, *Temas para el debate*, nº 173, abril de 2009, pág. 52.

artículo 2, basado en una propuesta de Miguel Roca, que reconocía “*el derecho a la autonomía de las diferentes nacionalidades y regiones que integran España*”, una fórmula que para Luis Sanzo González, se parecía mucho “*al belga de comunidades y regiones*”.³⁵² Según nos cuenta Luis Fajardo Spínola, el PSOE manifestó su rechazo a una expresión del texto, que mencionaba a la Monarquía como garante del derecho a la autonomía, pero está claro que con la aprobación de este punto, así redactado, el PSOE perdía toda posibilidad de articular un modelo federal de Estado, principal objetivo a priori del partido en la cuestión territorial.

Estaba muy claro que el PSOE de aquellos momentos quería buscar un acuerdo constitucional, quería contribuir a tener un sistema político estable, a pesar de perder su identidad o su tradición federalista. Andrés de Blas, Catedrático de Ciencia Política de la UNED, opina al respecto que “*lo que se hizo en la Transición fue un modelo de ortopraxis no de otodoxia, Lo que se hizo en ese momento por parte de Felipe González, es iniciar un camino en la práctica de ir por un senda razonable, de un senda liberal-democrática a una visión más ponderada de la realidad*”³⁵³. En ese esfuerzo de medida que tuvo que hacer el PSOE en el período constituyente se incluía la renuncia a las tres listas para regular las competencias entre el Estado y las unidades territoriales autónomas, un aspecto que el partido tenía muy claro y que hubiera evitado mucho de la abstracción y la nebulosa jurídica que tiene hoy en día el Título VIII de nuestra Constitución.

El PSOE planteaba una distribución competencial muy clara: en una primera lista se detallarían las competencias atribuidas en exclusiva al Estado para que legislara sobre ellas y después las ejecutara, en una segunda lista estarían las competencias compartidas y en una tercera se explicitarían aquellas materias sobre las que las nacionalidades y regiones tendrían competencia exclusiva. Este modelo recordaría al elegido en la Constitución republicana de 1931, reflejado en los artículos 14, 15 y 16, y, a juicio de Gregorio Peces-Barba, si este texto propuesto por los socialistas se hubiera recogido como tal en la Constitución de 1978, nos hubiéramos evitado la ambigüedad e imprecisión de los artículos 148 y 149, y, de paso, un montón de recursos de inconstitucional que se han planteado a lo largo de estos 25 años de vida constitucional.³⁵⁴

En todo caso esta propuesta quedó rechazada a favor del planteamiento de UCD, que no tenía tampoco un modelo concreto en esta cuestión. El federalismo defendido históricamente por el PSOE como propuesta política quedó sepultado a favor del consenso constitucional. Así nos lo recuerda Juan

³⁵² SANZO GONZÁLEZ, Luis, *Cuadernos de Alzate*, nº 27, 2002, pág. 39.

³⁵³ De BLAS, Andrés. Conferencia celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 2-2-2011.

³⁵⁴ PECES-BARBA, Gregorio, *La elaboración de la Constitución de 1978*, CEC, Madrid, 1988, pág. 64.

José Laborda, que fuera Presidente del Senado y diputado en varias legislaturas por el PSOE. Para Laborda *“en España faltó modelo, definitivamente no había modelo. La primitiva idea del llamado federalismo de la izquierda era una idea muy débil, muy endeble, muy caricaturizado, el concepto de federalismo pero llegado al momento del consenso la idea perdió la idea del federalismo y la UCD impuso un modelo de Estado ignominado, que pudo funcionar”*.³⁵⁵ Laborda añade que el PSOE tuvo que olvidar su proyecto federal para poder facilitar el consenso ya que *“UCD, CiU y el PNV estaban en contra de un modelo federal, porque unos pensaban que iba en contra de su nacionalismo y a otros que con el federalismo se iba a ir muy lejos. Nosotros teníamos nebulosamente una idea federal, pero al llegar al consenso no fue posible, es decir el consenso impide que la Constitución pueda denominar al modelo de Estado que ella ha inventado”*.³⁵⁶

Esta misma opinión es la que comparte Richard Gillespie, quien subraya el gran espíritu de conciliación que realizó el PSOE en el período constituyente, aceptando para ello renuncias como la construcción de un Estado Federal. Para Gillespie *“en 1978 volvió a advertirse el enfoque conciliatorio del PSOE en la redacción de la Constitución, en el cual Gregorio Peces-Barba, el ex democristiano, era el principal negociador del partido. Lo más que hizo el PSOE fue oficiar el rito de proponer un marco republicano de gobierno, antes de concentrarse en hacer que el documento monárquico fuera lo más liberal posible. También aceptó un régimen que no llegaba a su ideal federal, en el cual se ofrecería a los nacionalistas la creación de “comunidades autónomas”, pero no el derecho de autodeterminación. Pero el partido logró que en el documento se reconocieran mejor los derechos de asociación, huelga, sindicación, etc., y también se atribuyó la abolición de la pena de muerte”*.³⁵⁷

Felipe González había sugerido que la nueva estructura estatal de España debía basarse en *“comunidades autónomas”* que en la práctica se parecieran a un sistema federal.³⁵⁸ Finalmente se sintió obligado a aceptar una fórmula de descentralización, en virtud de la cual la autodeterminación regional se limitaba a referendos sobre los estatutos de autonomía, un original Estado Autonómico que, en palabras de Eliseo Aja, *“como el unitario o el federal, es una forma de distribución territorial del poder, pero, a diferencia de las fórmulas unitaria y federal clásicas, presenta alguna originalidad y carece de referencias teóricas y comparadas que faciliten su comprensión”*.³⁵⁹

³⁵⁵ LABORDA, Juan José, conferencia celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 28-2-2011.

³⁵⁶ *Ibíd.*

³⁵⁷ GILLESPIE, Richard, *op. cit.*, pág 349.

³⁵⁸ *El Socialista*, nº 66, 23-7-1978.

³⁵⁹ AJA, Eliseo. *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Alianza Editorial, pág. 19.

De todos modos los socialistas intentarían de nuevo retomar el tema de las tres listas, formulando un voto particular al respecto del texto del Anteproyecto que había descartado la propuesta socialista, pero siempre intentando buscar puntos de consenso con UCD para perfilar la organización territorial del Estado. Santos Juliá recrea este movimiento político con bastante agudeza cuando apunta que *“UCD propugnó la generalización de las autonomías, previstas en un primer momento y en su plenitud únicamente para las nacionalidades históricas a todas las regiones, aunque con diferentes modalidades de acceso y diversos plazos para la asunción de competencias. En definitiva, el consenso entre los dos partidos mayoritarios fue posible gracias a una buscada ambigüedad en las fórmulas aprobadas para evitar el triunfo de una posición y la derrota de la contraria”*.³⁶⁰

Se tuvieron que negociar muchos aspectos, entre ellos el polémico artículo número 2 de nuestra Constitución en el que se trataba el tema de las regiones y las nacionalidades históricas. Las negociaciones de la ponencia constitucional pendieron de un hilo en muchos momentos y uno de esos momentos lo salvó el presidente Adolfo Suárez en el último momento. Enric Company nos documenta este hecho que, por su importancia, no deberíamos pasarlo por alto. Company recuerda que *“después de una durísima presión para retirar del texto constitucional el término nacionalidades y ante la certeza de que se iba a producir la ruptura por esta cuestión, los ponentes ucedistas entregaron en el último momento una nota manuscrita. El papel contenía las palabras exactas que acababa de negociar in extremis el propio presidente, Adolfo Suárez. Se aceptaba que la Constitución incluyera la palabra nacionalidades, pero junto a la reiterada proclamación de la unidad de España como patria común e indivisible de todos los españoles”*.³⁶¹

A pesar de las presiones de unos y otros, comparto la opinión de Ramón Jáuregui, para quien *“la Constitución de 1978 refundó democráticamente la nación española, estableciendo un ordenamiento estatal descentralizado y concediendo a unas nacionalidades y regiones el derecho de autogobierno”*.³⁶²

Otra de las renunciadas históricas que tuvo que hacer el PSOE fue, desde luego, aceptar la monarquía parlamentaria y constitucional como forma de Estado, por encima de su gran tradición republicana. El partido quería, ante todo, buscar consenso y que la monarquía pudiera ser compatible con la democracia que ellos entendían que tenía que desarrollarse en España. Con estas mimbres, los

³⁶⁰ JULIÁ, Santos, *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, Madrid, 1997, pág. 496.

³⁶¹ COMPANY, Enric, *Historia del socialismo español*, volumen 5 (1977-1988), Ed. Conjunto Editorial S.A, Barcelona, 1989, pág. 25.

³⁶² JÁUREGUI, Ramón, “Las reformas plurinacionales en la era posnacional”, *Leviatán*, nº 83, 2001, pág. 57.

diputados socialistas defendieron el modelo republicano pero renunciaron a intentar imponerlo. El diputado Luis Gómez Llorente lo explicó ante la Comisión Constitucional en los siguientes términos: “*si en la actualidad el partido socialista se empeña en cambiar la forma de gobierno, es en la medida en que se puede albergar razonables esperanzas de que sean compatibles la Corona y la democracia y de que la monarquía se asiente y se imbrique como pieza de una Constitución que sea susceptible de un uso alternativo de derecha o de izquierda*”.³⁶³

Fue una renuncia muy importante para el PSOE, porque casi desde la fundación del partido la república había sido su elección particular. De hecho, como de todos es sabido, el partido se opuso a la propuesta de la Junta Democrática de “*hacer de don Juan el árbitro del paso de la dictadura a la democracia*”. Es más, el propio Alfonso Guerra, en una entrevista concedida a la revista francesa *El Nouvel Observateur*, reproducida en el número 50 del periódico *El socialista* afirmaba en octubre de 1975 que “*Juan Carlos ha pasado, tal vez, un momento en el que representaba la seguridad de la Transición. Hace tiempo que ha perdido esas ilusiones. No es posible-como hacen algunos-hablar de que Juan Carlos es rehén del franquismo. De hecho su personalidad se confunde con la de un régimen decadente. El futuro de España no es Juan Carlos*”.³⁶⁴

Aunque, como es lógico una cosa es lo que se opinara en público y otro lo que se hacía en privado. Según Santos Juliá, Felipe González, por aquellas fechas, se entrevistó con un emisario del príncipe Juan Carlos, Nicolás Franco, ante el que se habría mostrado muy moderado respecto a las posibilidades de la monarquía en España.³⁶⁵ Una vez aceptado los resultados del referéndum sobre la ley para la Reforma Política los socialistas dejaron el tema de la monarquía-república en un segundo plano, porque su objetivo preferente era la libertad. Tanto Felipe González como Alfonso Guerra, según dejaron escrito en un libro titulado *Partido*, a inicios de 1977, pensaban que si la institución monárquica sometiera a plebiscito su aceptación, algo que finalmente no sucedió, y el pueblo lo apoyara, entonces “*los socialistas aceptaremos la decisión popular, aunque continuaremos sin ser monárquicos*”.³⁶⁶ Su postura, como reconocía el propio secretario general en una entrevista concedida al diario *El País*, a inicios de 1978, “*no es beligerante, es simplemente definitiva*”.³⁶⁷

³⁶³ COMPANY, Enric, *op. cit.*, pág. 25.

³⁶⁴ *El Socialista*, nº 50, segunda quincena de octubre de 1975, pág. 2.

³⁶⁵ JULIÁ, Santos, *Los socialistas en la política española, 1879-1982*, Ed. Taurus, Madrid, 1997, pág. 497.

³⁶⁶ GONZÁLEZ y GUERRA, *Partido Socialista Obrero Español*, Ed. Albia, Bilbao, 1977, pp. 71-72.

³⁶⁷ Entrevista realizada a Felipe González, *El País*, 15 de enero de 1978.

A juicio de Felipe González, el PSOE no aceptó a cambio de conseguir más derechos sociales la monarquía constitucional y parlamentaria. En una entrevista concedida al autor de esta tesis doctoral, González expone que *“la negociación en la redacción de la Constitución de 1978 no fue un cambio de cromos –yo acepto la forma de estado tú me das derechos sociales-. Se planteó como un acuerdo de todos para facilitar la convivencia de todos los ciudadanos de este país con vocación de duración. Eso exigía que algunas cosas fueran calculadamente ambiguas para que pudiesen ser aceptadas por todos. Nadie cedió mucho porque no teníamos nada”*.³⁶⁸

Lo último que intentaron realizar, en un gesto más de cara a la galería que otra cosa, fue mantener los votos particulares para suprimir el artículo 1.3 del anteproyecto de la Constitución, en el que se decía que la forma de Estado es la monarquía parlamentaria. También apostaban por la sustitución del Título III por otro que proponía la elección de un presidente de la República que ostentara la jefatura del Estado por una duración de seis años, sin posibilidad de inmediata reelección y elegido en sesión conjunta de las Cortes en la que participarían también cinco representantes por cada Territorio Autónomo.³⁶⁹ Al final, el PSOE acabó aceptando la *“Constitución desde el artículo primero hasta la disposición derogatoria, hasta la disposición final”*,³⁷⁰ incluido, lógicamente, la forma de Estado, la monarquía constitucional como fórmula de consenso y convivencia entre todos los españoles.

A lo largo de todo el período constituyente uno de los aspectos más espinosos fue la redacción del Título VIII de nuestra Constitución. Había muchísimas presiones y muchísimos intereses creados, entre una UCD que quería una autonomía limitada para los territorios históricos, los grupos nacionalistas que reclamaban más competencias y el PSOE que apostaba en esos momentos en poder organizar territorialmente España como un Estado federal.

Uno de los momentos de mayor tensión a lo largo de todo este proceso fue cuando el ponente socialista, Gregorio Peces-Barba, abandonó la Comisión Constitucional el 6 de febrero de 1978, el día en el que un ponente de UCD, Miguel Herrero, presentó por sorpresa ante los miembros de la ponencia un documento proponiendo una nueva redacción para el Título sobre autonomías, y una disposición adicional que concedía un trato preferente para las regiones históricas respecto del resto, o sea, quería consagrar una asimetría de facto, lo que iba en contra del proyecto federal que proponía el PSOE. En la

³⁶⁸ Entrevista realizada a Felipe González por el autor de esta tesis doctoral.

³⁶⁹ Votos particulares publicados en el Boletín Oficial de las Cortes, 44, 5 de enero 1978, pp. 716-717.

³⁷⁰ Discurso de Felipe González, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 116, 21 de julio de 1978, pp. 4601-4604.

Circular nº 108 de la Comisión Ejecutiva Federal del partido, de fecha 13 de marzo de 1978, se decía que *“la retirada de nuestro representante en la ponencia constitucional es debida a la ruptura de los acuerdos unilaterales por parte de la UCD. Ha sido nuestro deseo el conseguir el mayor consenso posible en el seno de la ponencia constitucional, pero no podemos aceptar el comportamiento de ruptura sistemática de acuerdos por parte de la UCD...”*.

Al día siguiente, ausente de la Comisión Peces-Barba y con la oposición de Jordi Solé Tura (PCE), esto es, de la izquierda política en la ponencia constitucional, se incorporó la Disposición Adicional nueva, que, entre otras cosas, permitía establecer la asunción de competencias de las Comunidades Autónomas en dos etapas, lo que beneficiaba a aquellas Comunidades Autónomas que hubiesen plebiscitado con anterior una Estatuto de Autonomía (Cataluña y País Vasco), y sólo serían estas regiones las que contarían con una Asamblea legislativa propia e instituciones de autogobierno. A esto, Jordi Solé Tura, se negó en rotundo y así con estas palabras quedó reflejado en el acta de la ponencia constitucional del día 6 de febrero de 1978, *“el Sr. Solé Tura, insiste en su criterio de que en ningún caso se puede dar un tratamiento privilegiado a Cataluña y Euskadi, porque eso sería hacer muy difícil la autonomía de estas nacionalidades”*.³⁷¹

Con esta regulación tan desigual, como opina Luis Fajardo Spínola, procedente del documento de UCD y que finalmente pasaría con unos cuantos matices a los actuales artículos 151 y 152 de la C.E, la ponencia constitucional aceptaba un modelo con dos niveles de contenido político autonómico: en un nivel se situaría Cataluña y País Vasco y alguna más si cumplían unos estrictos criterios; el resto, al menos, en los cinco primeros años, se situarían en un nivel inferior de competencias, algo que como todos sabemos saltaría por los aires tras la aprobación del Estatuto de Autonomía de Andalucía y el *“café para todos”*.

El propio Luis Fajardo Spínola, por aquella época secretario federal de Política Municipal, dice en la página 60 de su libro *“¿Hacia otro modelo de Estado? Los socialistas y el Estado autonómico”*, que el enfado de Peces-Barba y las razones por las cuales abandonó esa ponencia constitucional con el asentimiento del PSOE, se produce cuando, él mismo, explica a Peces Barba que el documento que había aportado Herrero de Miñón para solventar el tema de las autonomías era una *“burda copia”* de la Ley 41/1975 de Régimen Local, concretamente de su artículo 18. Este artículo expone que *“las provincias podrán asociarse entre sí para el adecuado planeamiento, coordinación y gestión de obras, servicios y actividades, propias de su competencia o encomendadas por otras Administraciones*

³⁷¹ Acta de la ponencia constitucional, sesión del 7 de febrero de 1978, Rev. Cortes Generales, nº 2, pág. 344.

públicas, a fin de promover y colaborar en la acción de desarrollo regional e interprovincial. Tales asociaciones revestirán la forma de Mancomunidades...con un Estatuto que las regule...”. Con esto se demostraba, a juicio del PSOE, que la UCD y AP querían despachar el tema del Estado de las Autonomías con una ley franquista aprobada en 1975 y que en la práctica significaba que tan sólo las dos Comunidades Autónomas que plebiscitaron en el pasado un Estatuto de Autonomía (Cataluña y País Vasco) tendrían rango de verdaderas autonomías, mientras que para el resto se les daría un tratamiento de “*super Corporaciones Locales*”, que eran las aludidas Mancomunidades del pasado.

En todo caso, y en vista de la polémica generada por este famoso documento, la UCD a la semana, llevó a la ponencia constitucional un nuevo documento mucho más cercano a los intereses del PSOE, que serviría de base para la redacción definitiva de este Título sometida a votación en la Comisión Constitucional. En este documento se eliminaría el concepto de Mancomunidad pero, sin embargo, se mantuvo la Disposición Adicional discriminatoria cuyo contenido ya no se variará durante todo el proceso constituyente.

A modo de reflexión final de este polémico episodio y para constatar que la opción en esos momentos del PSOE seguía siendo federal, Gregorio Peces-Barba recuerda que “*el texto que sustituyó al de Herrero también establecía una discriminación entre dos tipos de comunidades autónomas, las de primer grado, entre las que se encontraban las históricas, y las de segundo grado que carecían de órganos políticos y seguían siendo en realidad una mancomunidad de Diputaciones. Esta idea chocaba frontalmente contra el federalismo funcional que nosotros mantuvimos desde un principio*”³⁷²

En el posterior debate sobre el informe de la Ponencia, en la Comisión del Congreso, a pesar de que se vivía un clima de entendimiento entre UCD y PSOE, los socialistas no lograron imponer su modelo de tres listas y aceptó la Disposición Adicional 7ª (hoy artículo 152 de la C.E), todo ello en busca de un consenso político con el partido en el Gobierno.

Se optaría por una Constitución abierta, sobre todo por la presión de los grupos nacionalistas, y, de esta manera, se permitió que los Estatutos pudieran incrementar la relación de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, a pesar del grado de indeterminación en la asignación competencial. Una de estas competencias que asumieron las Comunidades Autónomas a petición de los socialistas fue la de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

³⁷² PECES-BARBA, Gregorio, *La elaboración de la Constitución de 1978*, CEC, Madrid, 1988, pág. 131.

Como recordaba el ponente del PCE, Jordi Solé Tura, *“nuestro Estado no se llama federal porque cuando elaboramos la Constitución nos interesaba más la estructura que el nombre, y, no sabíamos cuáles serían los ritmos, las realidades y los obstáculos del enorme cambio que nos proponíamos, o sea, pasar de un Estado hipercentralista y burocrático a un Estado descentralizado, abierto a las diversidades y capaz de enfrentarse con los retos de la nueva Europa. Por esto la Constitución no define un modelo completo y cerrado de Estado, sino que abre puertas a un cambio radical pero abierto a diversas posibilidades. Lo que se dice en la Constitución es que se generalizará un sistema de autonomías (...) Pero la Constitución no dice cuál será el sistema final ni cómo se gobernará”*.³⁷³ A ello, Solé Tura añade que *“no hay ninguna posibilidad de desarrollar el Estado de las Autonomías previsto en el título VIII en un sentido abierto y democrático, es decir, en un sentido federal sin un acuerdo sustancial e irreversible sobre el concepto de nación española y sobre la legitimidad del concepto de nacionalidad”*.³⁷⁴

La enmienda la preparó el diputado socialista Eduardo Martín Toval, un hombre importante para Felipe González, toda vez que fue portavoz en el Congreso de los Diputados entre los años 1985 y 1993 y sería aprobada por unanimidad por la Comisión en la sesión del Pleno del Congreso del día 14 de junio de 1978, apenas medio antes de la aprobación de la Constitución Española.³⁷⁵

Después de concluir los trabajos en el Congreso de los Diputados, la ponencia constitucional se traslada al Senado. Allí UCD modificaría sin contar con el PSOE, principal partido de la oposición, la regulación establecida por consenso en el Congreso para el procedimiento de acceso a la autonomía y sobre las competencias autonómicas en materia judicial y sobre educación. El senador socialista Ramón Torrecilla recriminaría a UCD la ruptura de estos acuerdos consensuados sobre las competencias de las Comunidades Autónomas.³⁷⁶

La discrepancia entre el texto aprobado por el Congreso y el aprobado por el Senado hicieron necesaria la intervención de una Comisión Mixta Congreso-Senado que elaboró un texto definitivo. Este fue votado y aprobado el 31 de octubre de 1978 en el Congreso con 325 votos a favor (156 de UCD, 110 del Grupo Socialista (103 de PSOE-PSC, 4 de ex-PSP y 3 de ex-PDPC), 20 del PCE, 9 de AP, 8 del Grupo Minoría Catalana (7 de PDPC y 1 de UDC), 1 de CAIC y 7 del Grupo Mixto (4 de ex-UCD, 4, 2 de ex-PSP y 1 de Centre Català), 14 abstenciones (7 de PNV, 2 de AP, 1 del Grupo Minoría

³⁷³ SOLÉ TURA, Jordi, “El federalismo y nuestro futuro”, *El País*, 7-10-1999.

³⁷⁴ SOLÉ TURA, Jordi, “Una lectura autonomista y federal del modelo de Estado Constitucional”, *Leviatán*, nº 26, 1986, pág. 8.

³⁷⁵ Sesión de 14 de junio de 1978, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 88, pág. 3294.

³⁷⁶ Diario de Sesiones del Senado, 13 de septiembre de 1978, pág. 2679.

Catalana (1 de ERC), 2 de UCD y 2 del Grupo Mixto (1 de ex-UCD y 1 de ERC)) y 6 votos en contra (5 de AP y 1 de EE); asimismo hubo 5 diputados ausentes (1 de UCD, 1 de PSOE, 1 de PNV y 1 del Grupo Mixto (1 ex-UCD)). En el Senado hubo 226 síes, 8 abstenciones, 5 noes y 14 ausencias.

Sometido a referéndum, fue ratificado el día 6 de diciembre de ese mismo año con el 87'8% de los votos a su favor, sancionado el día 27 de diciembre por el Rey, y publicado en el BOE el 29 de diciembre. Curiosamente se evitó el día 28 por coincidir con el día de los Santos Inocentes, tradicionalmente dedicado a las bromas, y, para evitar cualquier suspicacia, se retrasó un día su publicación en el BOE.

La Constitución de 1978 sería calificada por Felipe González, en el último debate parlamentario para su aprobación como “*la Constitución de la libertad, de las autonomías y de la democracia y como síntesis entre la reforma y la ruptura*”.³⁷⁷ Nacía así ese “*patriotismo constitucional*” del que hablaba Jürgen Habermas, ese sentimiento de pertenencia a una norma fundamental compartida y respetada por todos los españoles que daba respuesta a la demanda de libertad y fraternidad del pueblo español en su conjunto. Se cerraba así un ciclo histórico de confrontación y nacía otro de entendimiento en el que los socialistas estaban llamados a hacer un papel destacado.

³⁷⁷ COMPANY, Enric, *op. cit.*, pág. 27.

III.5-EL MODELO TERRITORIAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978.

La Constitución de 1978 consagró un nuevo modelo territorial bautizado como el Estado de las Autonomías. El PSOE tuvo que hacer, como la práctica totalidad de los partidos políticos del arco parlamentario, una serie de renunciaciones con el objetivo de alcanzar un consenso constitucional entre las que estaban el modelo de Estado donde los socialistas aceptaron una monarquía constitucional y el modelo territorial donde igualmente aceptaron y defendieron un Estado de las Autonomías renunciando con ello al Estado republicano y federal que había pronunciado la nueva Ejecutiva desde el Congreso de Suresnes.

Hasta llegar a la aprobación de la Constitución se debatieron muchos puntos entre los que estaba redefinir el concepto de nación y de nacionalidad, un tema muy polémico que se resolvió también con una fórmula ambigua sujeta a múltiples interpretaciones, como la propia Historia Contemporánea española se ha encargado de demostrar a lo largo de estas últimas décadas.

El primer escollo era definir que era nación y qué nacionalidad. La nación para gran parte de los politólogos y constitucionalistas precede al Estado. Es lo que defiende André Hauriou³⁷⁸ para quien la Nación se consideraba el resultado de un proceso histórico anterior al del propio Estado, ya que éste aparece para darle forma política y jurídica, una idea compartida por Enmanuel Sieyès para quien la “*Nación existe antes que todo, ella es el origen de todo*”.³⁷⁹ La nación exige una soberanía, de manera que los Estados-nación modernos emergen en el contexto de las revoluciones liberales del siglo XIX.

En España este acontecimiento se produce en las Cortes de Cádiz, en cuyo debate ya se hace alusión a la Nación española. Manuel Jiménez de Parga³⁸⁰ recuerda que el nacimiento como idea de la Nación española se produce en las Cortes de Cádiz, resumida en una frase de Muñoz Torrero, pronunciada en las Cortes Generales y Extraordinarias, que consta en la página 1745 del Diario, “*yo quiero que nos acordemos que formamos una sola Nación, y no un agregado de varias Naciones*”. Esta idea es compartida por José Álvarez Junco³⁸¹ quien defiende la construcción como nación de España en el siglo XIX, a pesar de opiniones en contra como la defendida por Julián Marías quien sitúa su origen en la época de los Reyes Católicos cuando dice que “*España ha sido la primera nación*

³⁷⁸ HAURIOU, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ed. Ariel, Madrid, 1971.

³⁷⁹ SIEYES, Enmanuel, *Escritos y Discursos de la Revolución*, CEPC, Madrid, 2007, pág. 132.

³⁸⁰ JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel, “La Nación en nuestra Constitución”, *ABC*, 11-1-2010.

³⁸¹ ALVÁREZ JUNCO, José, *Mater dolorosa*, Ed. Taurus Historia, Madrid, 2001.

*que ha existido, en el sentido moderno de esta palabra: ha sido la creadora de una forma de comunidad humana y de estructura política hace poco más de quinientos años”.*³⁸²

Como novedad de la Constitución de 1978, según el catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo, Joaquín Varela,³⁸³ se apunta el hecho de que se define a España como “*una nación de naciones*”, en su artículo 2, aunque no define las nacionalidades y regiones que hay y que se explicitarán posteriormente en los diferentes de los Estatutos de Autonomía, una cuestión aceptada por todos, fruto del enorme esfuerzo de consenso que se realizó en el proceso constituyente y que enfatiza unos de los ponentes de la Constitución, Gregorio Peces-Barba³⁸⁴. Precisamente Peces-Barba, ponente de la Constitución a petición del PSOE, opina que “*es muy difícil distinguir el concepto de nacionalidad del artículo 2 del concepto de nación y, si esta hipótesis se confirma, es igualmente difícil negar que en España se puede hablar de pluralismo nacional asimétrico, donde una nación, al española, es soberana, es decir, titular del poder constituyente (artículo 1.1)*”³⁸⁵ y añade un aspecto muy importante en la redacción de la Carta Magna. Para Peces-Barba, “*cuando se utiliza el concepto de soberanía nacional (artículo 1.2), en vez de soberanía popular o simplemente soberanía, que son fórmulas más modernas, es porque los constituyentes quisimos reforzar esa idea de España, nación soberana, y del pueblo español en conjunto como titular de esa soberanía*” y apuesta porque “*el pluralismo nacional posible sería el de España nación de naciones y de regiones, y el incompatible, que alentaría el separatismo, sería el de España formada por una pluralidad de naciones iguales simétricas, que es una ensoñación imposible*”.

El concepto de nación que contemplamos es el francés, esto es, el que afirma que “*un Estado-nación es un conjunto de ciudadanos unidos por una Constitución que tiene una serie de derechos*”,³⁸⁶ a diferencia del alemán, que es más cultural que político. La nación debe estar contextualizada en un Estado moderno que, según Jellinek³⁸⁷, es una “*corporación territorial dotada de un poder de mando originario*” o como defiende Luis Sánchez Agesta es la “*comunidad contemporánea en que se desenvuelve jurídicamente la comunidad política*”.³⁸⁸ Este Estado-nación representa la soberanía nacional, donde todos los individuos son iguales ante la ley, y lo que hace la Constitución es garantizar

³⁸² MARÍAS, Julián, “La Nación española”, *ABC*, 6-4-1995.

³⁸³ VARELA, Joaquín, “España en la Constitución”, *El País*, 26-4-2004.

³⁸⁴ PECES-BARBA, Gregorio, “Perplejidades y sentimientos de un ponente constitucional”, *El País*, 06-01-2005.

³⁸⁵ PECES-BARBA, Gregorio, “Reflexiones sobre la España plural”, publicado en el suplemento “La España plural”, *Público*, 30-6-2010.

³⁸⁶ GONZÁLEZ CASANOVA, José Antonio, entrevista concedida a *Público* el 30-6-2010.

³⁸⁷ JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2000.

³⁸⁸ SÁNCHEZ-AGESTA, Luis, *Principios de Teoría Política*, Madrid, Editora Nacional, 1966.

y positivizar en una “*ley de leyes*” todos los derechos y obligaciones de sus ciudadanos, incluida la forma en la que se relaciona el Estado con sus territorios.

La aprobación de la Constitución significó reactualizar el concepto de nación, un tema en el que se tuvo sumo cuidado, por cuanto veníamos de cuarenta años de dictadura en donde se habían entremezclado el concepto de España, de nación y de franquismo de una manera muy tendenciosa. Para Eduardo Vígala, catedrático de Derecho de la Universidad del País Vasco, “*la nación española preexiste a la Constitución, pero encuentra en el tipo de Estado que ésta define su organización jurídico-política. En este sentido, el Preámbulo habla de los deseos de la nación española, pero quien decide sobre esos deseos es el pueblo español, como evidencia el artículo 1.2 CE, cuando dice que la soberanía nacional reside en el pueblo español*”.³⁸⁹ Vígala Foruria dice que “*dentro de los límites territoriales en los que existe una nación, sólo es posible concebir una soberanía*”, lo que significa “*la inexistencia de naciones que no sean la española y, por ello, la inconstitucionalidad la fórmula nación de naciones para referirse a España, siempre hablando desde el punto de vista jurídico-constitucional*”.³⁹⁰

En esta misma línea se expresa Juan José Solozábal, quien apunta que “*la Constitución no considera a España nación de naciones, sino como una unidad superior de nacionalidades y regiones (...). La Constitución contempla una única nación, la española (...) que es titular exclusiva del poder soberano constituyente*”.³⁹¹ El concepto nación de naciones, inspirado en el planteamiento teórico del socialista Anselmo Carretero, no tenía cabida en una Constitución que no reconocía otra nación que la española. Esta opinión la comparte José María Benegas para el que “*España tampoco constituye una suma de naciones, nación de naciones como argumentase Anselmo Carretero. El resultado de una mera suma sería impredecible, lo que no equivale a decir que España carezca de pluralidad. España es una nación*”,³⁹² y también es de la misma opinión Jordi Solé Tura, para quien “*cualquier interpretación unilateral que ponga en duda sistemática el concepto de una nación española o la*

³⁸⁹ VÍGALA, Eduardo, “Nación y nacionalidades: ¿Puede irse más allá constitucionalmente?”, *Cuadernos de Alzate*, nº 32, 2005, pág. 11.

³⁹⁰ *Ibid.*, pág. 13.

³⁹¹ SOLOZÁBAL, Juan José. “Nación, nacionalidades y autonomías en la constitución de 1978. Algunos problemas de la Organización territorial del Estado”, *Sistema*, nº 38-39, pág. 265.

³⁹² BENEGAS, José María, “Estado de las Autonomías versus Estado federal”, *Temas para el debate*, nº 112, marzo 2004.

*existencia y la legitimidad de diversas nacionalidades, es decir, de una auténtica nación de naciones, hace imposible el desarrollo democrático del título VIII en un sentido progresista y federal”.*³⁹³

La sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero,³⁹⁴ deja muy claro que sólo hay una nación, emanada de la soberanía nacional que es indivisible y que se traduce en una organización política para todo el territorio nacional. Es una tesis compartida por dirigentes históricos socialistas como Francisco Fernández Marugán, quien defendía y defiende, que *“el Estado de las Autonomías no es sino un Estado compartido en la vieja nación española. Es decir, un Estado unitario que mantiene el ejercicio de una soberanía no divisible, a través de una Constitución democrática otorga el derecho al autogobierno a las comunidades que por razones de identidad pueden definirse dentro de él”.*³⁹⁵

El siguiente paso es definir el Estado de las Autonomías, un modelo genuinamente español a medio camino entre un Estado unitario y otro Federal. El concepto de federación viene del latín *foedus* “*pacto*” y se refiere a la agrupación institucionalizada de entidades políticas relativamente autónomas. El estatus de autogobierno de las regiones que lo componen está establecido por su constitución y, habitualmente, no puede alterarse unilateralmente por decisión del gobierno de la federación. Según Juan Fernando Badía,³⁹⁶ el Estado Federal es *“una asociación de Estados que tienen entre sí relaciones de Derecho Interno, es decir, de Derecho Constitucional, y mediante el cual un súper-Estado, se superpone a los Estados asociados”.*

Los distintos miembros del Estado Federal tienen una Constitución propia de cada Estado, la existencia de una Segunda Cámara compuesta por los miembros de la federación y, por último, un poder judicial no subordinado jerárquicamente al central, como bien apunta María José Azcúnaga,³⁹⁷ pero remarcando que las comunidades integrantes de un Estado Federal no son Estado, no poseen

³⁹³ SOLÉ TURA, Jordi, “Una lectura autonomista y federal del modelo de Estado Constitucional”, *Leviatán*, nº 26, 1986, pág. 8.

³⁹⁴ GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, “El proyecto de reforma del Estatuto de Cataluña y la Constitución”, *Temas para el debate*, nº 132, 2005, pág. 8.

³⁹⁵ FERNÁNDEZ MARUGÁN, Francisco, *Sistema*, nº 135, 1996, pág. 24.

³⁹⁶ BADÍA, Juan Fernando, *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, Ed. Tecnos, Madrid, 1986.

³⁹⁷ AZCÚNAGA, María José, Tesis Doctoral titulada *“¿Del Estado integral al Estado federal? Una solución política al problema de España como nación”*, Facultad de Derecho, UCM, 1997.

soberanía ni territorio, sino que disponen de autonomía dentro del espacio político que le procura la Constitución Federal, según Lucas Verdú.³⁹⁸

El modelo español del Estado de las Autonomías no se corresponde con un Estado Federal, ya que en la dogmática ortodoxa del término se debe partir de una soberanía originaria a los Estados miembros, quienes a través de un Pacto trasladan a la Federación una soberanía derivada, algo que no se cumple en España, ya que las comunidades autónomas integradas en nuestro Estado no parten de una soberanía política previa porque, alguna de ellas, como La Rioja, nunca tuvieron un pasado histórico previo a la Constitución de 1978. A ello se une la prohibición expresa que recoge el Artículo 145 de la C.E de que *“en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas”*. En este sentido, Manuel Jiménez de Parga³⁹⁹, argumenta que el federalismo no puede admitirse mientras se halle en vigor la Constitución de 1978, ya que *“el federalismo y como cimiento del mismo, se construye sobre la soberanía compartida o cosoberanía, siendo titulares de soberanía los Estados miembros”*, una opinión de la que discrepa el que fuera Coordinador General de IC, Joan Saura, para quien *“el federalismo es autogobierno más gobierno compartido. En España tenemos autogobiernos, unos gobiernos ampliados y mejorados por la nueva generación de estatutos que impulsó el Estatuto de Cataluña”*.⁴⁰⁰

Pienso, personalmente, que el modelo de Estado de las Autonomías es un modelo de inspiración federal, pero con un fallo apuntado por Andrés de Blas Guerrero.⁴⁰¹ Para este autor, la remisión a los Estatutos de Autonomía para conocer su marco competencial introduce una clara contradicción con una dominante práctica federal en que la constitución de la federación determina el volumen de las competencias de los Estados miembros. En España se optó por la redacción de Estatutos de Autonomía para cada Comunidad Autónoma pero, no obstante, como puntualiza Andrés de Blas Guerrero, *“el juego de competencias exclusivas del Estado y de las comunidades autónomas y de competencias concurrentes y compartidas se ajusta bien a un modelo de federalismo cooperativo que es por lo que ha optado la Constitución española”*.

Queda claro que las Comunidades Autónomas carecen de soberanía, como reconoce el artículo 1.2 de nuestra Constitución, en su Título Preliminar y, por lo tanto, no existe una soberanía compartida

³⁹⁸ LUCAS VERDÚ, Pablo, *Federalismo y Estado Federal*, Editorial Tecnos Vol II, Madrid 1977.

³⁹⁹ JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel, “Monarquía parlamentaria o república federal”, *ABC*, 1-7-2004.

⁴⁰⁰ SAURA, Joan, “Hacia una conferencia de comunidades autónomas”, *El País*, el 11-3-2009.

⁴⁰¹ DE BLAS GUERRERO, Andrés “La reforma de los Estatutos”, *El País*, 21-5-2004

jurídicamente hablando. Esta idea es defendida por Jorge de Esteban,⁴⁰² catedrático de Derecho Constitucional, para quien *“en ningún país europeo, incluido los que son Estados Federales, no existe más que un sujeto soberano, una única nación, en su acepción estrictamente jurídica”*.

Lo que si le confiere la propia Constitución es una autonomía política, reconocido en el artículo 2 y en todos aquellos que desarrollan el Título VIII, dedicado a la organización territorial del Estado. Es este reconocimiento competencial el que puede aproximar nuestro Estado de las Autonomías a la figura de un Estado federal. Aunque formalmente los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, reconocidos en el artículo 147 de la C.E no son las Constituciones de los Estado miembros de un Estado federal, si son normas de derecho interno, que podría acercarnos a una forma parecida a este modelo.

La aprobación de la Constitución implicaba aceptar un nuevo modelo de Estado que, como recuerda Andrés de Blas Guerrero, *“no dio reconocimiento a un modelo de Estado plurinacional capaz de reconciliarse con la vieja fórmula “Galeuzca” complementada con una vaga categoría de Castilla entendida como el resto de España. El pluralismo nacional reconocido por la Constitución de 1978 se concreta, en primer lugar, en el reconocimiento de una nación española a partir de la cual se puede avanzar en la aceptación de otras realidades nacionales y regionales en el seno de ella”*.⁴⁰³ De Blas apunta al carácter de Estado Autonómico y no federal de nuestro modelo de Estado territorial, aunque acertadamente puntualiza *“el Estado Autonómico puesto en marcha por la Constitución de 1978 es un Estado federable, equivalente de hecho a la forma federal, orientado a dar satisfacción a las demandas regionalistas de la vida española y a ayudar a la integración de los nacionalismos periféricos”*.⁴⁰⁴

Otros autores como Miguel Jerez Mir, Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Granada, defiende que *“desde una perspectiva institucional –formal, si se quiere-, nos encontraríamos ante una fórmula híbrida entre el Estado unitario políticamente descentralizado y el Estado federal”*.⁴⁰⁵ Eliseo Aja va más allá y afirma que *“el Estado autonómico cumple todos los criterios que la teoría que la teoría constitucional occidental utiliza hoy para determinar el carácter federal de un Estado: autonomía garantizada constitucionalmente; instituciones representativas propias, no*

⁴⁰² DE ESTEBAN, Jorge, “El estado de ¿qué nación?”, *El Mundo*, 13-5-2009.

⁴⁰³ DE BLAS GUERRERO, Andrés, *Temas para el debate*, nº 173, abril de 2009, pág. 52.

⁴⁰⁴ *Ibíd.*

⁴⁰⁵ JEREZ MIR, Miguel, “Estado, naciones y regiones en la España contemporánea: antecedentes y evolución en el marco de la monarquía parlamentaria (1978-2010)”, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Granada, pág. 8.

*dependientes del poder central; distribución de competencias políticas y administrativas, que incluyen el poder legislativo en numerosas materias; resolución de los conflictos por el Tribunal Constitucional, siguiendo criterios jurídicos; financiación objetivada y participación en la formación de la posición del Estado ante la Unión Europea”.*⁴⁰⁶

Es una opinión similar a la de Koen Lenaerts para quien el Estado Autonómico español era uno de los rostros del federalismo por cuanto se trata de un Estado compuesto, de un Estado en el que las funciones están constitucionalmente asignadas a las diversas partes de su organización –al centro y a los territorios–, y se trata de un Estado en el que hay una justicia constitucional o una jurisdicción que cumple esta función.

A pesar de ello, en ningún caso, en palabras de Juan José Solozábal este Estado puede tender a convertirse en confederal ya que “*un Estado confederal es un Estado que reconoce las soberanías de sus integrantes*”,⁴⁰⁷ una opinión compartida por el politólogo italiano Antonio La Pergola para quien “*en el sistema federal no existe lugar para la soberanía-afirma-sino sólo para la autonomía, y ésta es incompatible con aquella. (...). La idea de una comunidad soberana-siempre que se trate de una soberanía entendible como indivisible- repugna, por tanto, a la naturaleza del Estado federal.*”⁴⁰⁸

La Constitución, como apunta Juan José Solozábal, dejó ordenada territorialmente España “*como un Estado autonómico, esto es, una organización cuasifederal que dota de importantes poderes a sus integrantes, reconociéndoles autonomía, de manera que nuestro Estado constitucional es un sistema político compuesto con dos niveles de autoridades, cada una con sus correspondientes competencias, y un sistema normativo jurídico complejo*”,⁴⁰⁹ una opinión que comparte Juan Pablo Fusi para quien “*la Constitución de 1978 quiso integrar tres realidades: España, la nación española; las nacionalidades, territorios que venían del pasado, y su cultura como constitutivos de una identidad propia; las regiones, entidades territoriales supraprovinciales dotadas, igualmente, de un pasado y de una personalidad singulares*”.⁴¹⁰

Sus virtudes son muchas, sobre todo porque permitió el nacimiento del Estado Autonómico, que, en palabras del que fuera ministro de Justicia con Zapatero, Juan Fernando López Aguilar, “se

⁴⁰⁶ AJA, Eliseo, *El Estado de las Autonomías en el siglo XXI: Cierre o apertura definitiva*, Ed. FAES, Madrid, 2001, pág. 246.

⁴⁰⁷ SOLÓZABAL, Juan José, “La idea de España como nación de naciones”, *Els Debats de la Fundació*, nº 10, 2007, Fundación Rafael Campalans, pág. 21.

⁴⁰⁸ LA PERGOLA, Antonio, *Los nuevos senderos del federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pág. 30.

⁴⁰⁹ SOLOZÁBAL, Juan José, “Nación y constitución”, *Cuadernos de Alzate*, nº 26, 2002, pág. 75.

⁴¹⁰ FUSI, Juan Pablo, “De las aspiraciones históricas al Estado de las Autonomías”, *Historia 16*, nº 200, pág. 31.

*erige como una solución genuinamente española al problema de la composición territorial del poder (...) Nuestro Estado autonómico resulta hoy una experiencia exitosa, imitada y exportable en situaciones exteriores con problemas análogos a los nuestros (sociedades plurinacionales o multiculturales)”.*⁴¹¹

Todo ello, a juicio de Juan José Solozábal, teniendo en cuenta que “*el mantenimiento del esquema organizativo del centralismo era inviable en la situación democrática*”,⁴¹² aunque lo curioso de la situación del constituyente español es que “*si tenía vedada la puerta de Estado unitario, tampoco la del modelo federal se podía abrir. El rechazo del federalismo encontraba abono en una cultura política (...) que lo identificaba con el desorden y la desintegración nacional*”.⁴¹³

Bartolomé Clavero piensa que en el Título VIII, “*nos encontramos con una formulación más cercana al federalismo clásico, por cuanto se plantea una especie de reconstitución de autonomías sobre bases en buena parte históricas; y sustancialmente, no limitándose ya al principio federalizante anterior a particulares nacionalidades, sino habiéndose formulado con carácter general, nos hallamos ante la perspectiva más amplia, y más específicamente democrática, del constitucionalismo positivo de signo autonomista*”.⁴¹⁴

Sin embargo hay otros catedráticos que no piensan que España sea un Estado federal si no como recuerda Javier Corcuera, en el proceso constituyente “*se configura un modelo de Estado caracterizado por la diversidad en la diversidad, en expresión de Tomás y Valiente: a diferencia de los sistemas federales, en que se produce una homogeneidad en la diversidad y las particularidades de los Estados miembros reciben un tratamiento constitucional homogéneo, nuestro sistema presenta una amplia apertura que le permite atribuir a cada Comunidad Autónoma especificidades institucionales y competencias*”,⁴¹⁵ todo ello a pesar de una buena parte de los dirigentes del PSOE del momento, como el que sería después el primer presidente de la Comunidad de Madrid, Joaquín Leguina, siempre apostaron por considerar que “*si los componentes centralistas del Estado liberal han de ser transformados, la solución más viable, a finales del siglo XX, era, y es, un Estado de corte federal*”.⁴¹⁶

⁴¹¹ LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, “Autonomía y hechos diferenciales”, *Cuadernos de Alzate*, nº 19, 1998, pág. 129.

⁴¹² SOLOZÁBAL, Juan José. “El Estado Autonómico como Estado nacional”, *Sistema*, nº 116, 1993, pág. 69.

⁴¹³ *Ibid.*, pág. 70.

⁴¹⁴ CLAVERO, Bartolomé, “Presencia política de la historia: Nacionalidades y Autonomías en la Constitución”, *Sistema*, nº 36, mayo 1980, pág. 45.

⁴¹⁵ CORCUERA ATIENZA, Javier, “Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga”, *Sistema*, nº 118-119, 1994, pág. 94.

⁴¹⁶ LEGUINA, Joaquín. “Una reflexión sobre las autonomías”, *Leviatán*, nº 16, 1984, pág. 23

La realidad de los hechos históricos demostraría el acierto de establecer un Estado de las Autonomías que ha permitido dar el mayor período de estabilidad democrática que ha disfrutado España en toda su Historia contemporánea. El PSOE renunciaba al Estado federal, pero, a cambio, obtenía la garantía de un sistema descentralizado que permitía armonizar el reconocimiento de España como una única nación política y los deseos de autogobierno del nacionalismo vasco y catalán. Su traducción sería la construcción del Estado de las Autonomías y para ello se tendrían que redactar los Estatutos de Autonomía de las 17 nuevas Comunidades Autónomas, una labor a la que el PSOE se entregaría decididamente para perfilar el modelo territorial más acorde a la nueva realidad histórica que España vivía en ese momento.

III.6-EL PSOE, PROTAGONISTA EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.

III.6.1-LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO.

Cuando los trabajos para la aprobación de la Constitución llegaban a su fin, paralelamente se inician los debates para la construcción del Estado autonómico. La nueva Secretaria de Política Autonómica del PSOE, María Izquierdo, una vez aprobada la Constitución, reiteró la necesidad de acelerar la institucionalización de las Comunidades Autónomas, imprimiendo al proceso un ritmo suave pero firme y sin interrupciones. Pero para ello, el PSOE consideraba imprescindible alcanzar acuerdos concretos entre el Gobierno y los partidos de la oposición.

Era una labor imprescindible, para la que había que tener altura de miras y el consenso como horizonte. Era una época en la que se llegarían a múltiples e importantes acuerdos para conseguir homologar a España con el resto de los países democráticos de nuestro entorno. En esa labor se empeñaron muchos líderes políticos, especialmente Adolfo Suárez y Felipe González, y muy especialmente dos hombres: Alfonso Guerra y Fernando Abril Martorell, vicepresidente tercero para Asuntos Políticos entre el año 1977 y 1978, fecha en el que se negoció el Título VIII de la Constitución.

Formalmente se debería haber esperado a que la Constitución de 1978 se hubiese aprobado, sancionado y promulgado, pero lo cierto es que las negociaciones para los Estatutos de Autonomía del Cataluña y el País Vasco ya habían comenzado con anterioridad, por eso, hay quien piensa, como el secretario federal de Política Municipal de la época, Luis Fajardo Spínola, que estas negociaciones *“supusieron de alguna manera una segunda lectura de la misma (de la Constitución), sobre todo de su Título VIII”*.⁴¹⁷

La elaboración de estos dos primeros Estatutos prefiguraría, de alguna manera, la construcción del conjunto de la estructura territorial del nuevo Estado y de hecho ningún partido político tenía en su programa una arquitectura global del proceso que se estaba iniciando. De hecho, según cuenta Luis Fajardo Spínola, en una importante reunión que celebró el PSOE el 18 de diciembre de 1978, *“algún participante llegó a plantear la conveniencia de aplazar un año la segunda fase de la tramitación de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Euskadi, para permitir la previa aprobación de tales Leyes,*

⁴¹⁷ FAJARDO SPÍNOLA, Luis. *¿Hacia otro modelo de Estado?. Los socialistas y el estado autonómico*. Ed. Aranzadi S.A, Madrid, pág. 71.

*especialmente las que fueran a regular la financiación autonómica, y también la ordenación de la función pública. La propuesta, que se basaba sobre todo en razones técnicas, no tenía viabilidad política, con los proyectos catalán y vasco a punto de ser aprobados por las respectivas Asambleas de Parlamentarios, y no fue tomada en consideración; tres meses después, no más inaugurarse la I Legislatura, se iniciarían sendas segundas fases estatuyentes, ya ante la Comisión Constitucional del Congreso”.*⁴¹⁸

Antes de avanzar en la descripción de la puesta en marcha de los primeros Estatutos de Autonomía de la democracia, debemos detenernos en las diferentes vías de acceso que tenían las distintas regiones para conseguir la autonomía y que, en palabras de José María Espinar Vicente, supone “*un sistema de descentralización de esencia federal que instaure un régimen de autogobierno con un techo superior al de los cantones suizos o los Länders alemanes*”.⁴¹⁹

En primer lugar estaban las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 151 de la Constitución. Se requerían, en principio, dos referéndums, uno de iniciativa y otro para la aprobación final del Estatuto. A su vez, esta vía contemplaba dos posibilidades: 1) Que el territorio candidato hubiera plebiscitado en el pasado afirmativamente un Estatuto de Autonomía (casos de Cataluña, País Vasco y Galicia); 2) Que el territorio no hubiera realizado con anterioridad dicho referéndum. Este procedimiento sólo fue utilizado por Andalucía.

En segundo lugar estaban las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 143 de la Constitución. No se requería ni referéndum de iniciativa ni referéndum de ratificación del Estatuto, que sería aprobado por los parlamentos sin participación popular directa. Este sería el procedimiento utilizado en el caso de doce Comunidades Autónomas: Castilla y León, Castilla-La Mancha, Canarias, Islas Baleares, Comunidad Valenciana, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Madrid y Extremadura.

En tercer lugar, un caso especial es el de Navarra, que tenía ya en 1978 un “*régimen foral*” que le concedía una autonomía administrativa y financiera. El Estatuto se configura como *Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra* sobre un procedimiento específico de aprobación.

⁴¹⁸ FAJARDO SPÍNOLA, Luis. *op. cit.*, pág. 72.

⁴¹⁹ ESPINAR VICENTE, José María, “La organización territorial del Estado español: Derecho e Historia”, *Sistema*, nº 189, 2005, pág. 49.

Estas diferentes vías de acceso, implicaba la asunción de diferentes niveles de competencias, de manera que las Comunidades con vía de acceso del artículo 151 pudieron alcanzar la plenitud de sus competencias desde el primer momento, mientras que las del artículo 143 sólo podían alcanzar dicho nivel transcurridos cinco años desde la aprobación de sus Estatutos, según se recoge en el artículo 148.2 de la Constitución de 1978.

Pero antes de poner en marcha todo el proceso de desarrollo estatutario, en especial para las Comunidades Autónomas que accedería por vía del artículo 143 de la CE, el PSOE tuvo que definir una estrategia global base con la que poder negociar con el Gobierno. María Izquierdo, secretaria federal de Política Autonómica, apostaba por diseñar un “*un Estatuto-tipo pactado, susceptible de variaciones o modulaciones en función de las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma*”.⁴²⁰

Justamente para ir perfilando la política autonómica socialista, la propia Secretaría de Política Autonómica organizó una reunión el 24 de marzo de 1980 en el Hotel Monterreal de Madrid, en el que se trataron entre otros asuntos, la estrategia autonómica en general, la extensión y límites de la solidaridad, las polémicas vías de acceso, la configuración territorial del Estado, las instituciones propias de las Comunidades Autónomas, las Diputaciones provinciales, el papel de los municipios en el nuevo Estado Autonómico y el posible calendario electoral. A esta importante reunión asistieron Alfonso Guerra, María Izquierdo, Francisco Fernández Marugán, Pedro Silva, Bernardo Fernández, Francisco J. Martín, Joan Prats, José Luis Romero, Raimon Obiols y el secretario federal de Política Municipal, Luis Fajardo Spínola.

En esta reunión, según nos cuenta Luis Fajardo Spínola, se reiteró que la autonomía a que podría acceder cualquier región tendría en todo caso carácter político, y no una simple descentralización administrativa. Se estudió detenidamente la elaboración de un serie de competencias que podrían asumir los nuevos Estatutos de Autonomía al amparo del artículo 148 CE, agrupadas por bloques competenciales, con los servicios y medios personales y económicos correspondientes para hacerlas funcionales. A su vez los socialistas defendieron la creación de un Tribunal Superior de Justicia en cada Comunidad Autónoma, algo que no incluía el Estatuto-tipo de la UCD y se debatió la delimitación de competencias de los Delegados de Gobierno (artículo 154 CE) y de los Gobernadores civiles. Todas eran cuestiones claves para proponer un modelo común que sirviese de contrapeso al modelo-tipo que presentaría la UCD. Entre ambas posturas y las aportaciones de los otros grupos de la

⁴²⁰ Informe de María Izquierdo para la reunión de la Comisión Ejecutiva Federal de 20 de noviembre de 1979.

oposición, se fue sintetizando el nuevo modelo territorial autonómico y descentralizado del que disfrutamos en este momento.

La Constitución, a través de su Título VIII, intentaba recortar la asimetría política dando autonomía a nacionalidades y regiones. Algunos autores, como Javier Tusell, opinan que “*España es asimétrica y en eso consiste nuestro rasgo diferencial como colectividad*”.⁴²¹ Quizás por eso se quiso atender a las reivindicaciones nacionalistas desarrollando todo un título de la Constitución para orquestar el Estado Autonómico, teniendo claro que había una nación española histórica de la que emanaba la soberanía, cuyo manifestación, como opina Jaime Vicens Vives, es mejor entenderla en términos de diversidad cultural de los distintos pueblos y gentes de España.⁴²²

⁴²¹ TUSELL, Javier, “Comenzar por el Abecé”, *El País*, 10 de octubre de 1998.

⁴²² VICENS VIVES, Jaime, *Aproximación a la Historia de España*, Biblioteca Básica Salvat, Libros RTVE, nº 57, Madrid, 1970,

III.6.1.1-EL ESTATUTO DE CATALUÑA

Los socialistas habían sido la primera fuerza política en Cataluña en las elecciones de 1977 y también en las de 1979 y junto a los comunistas del PSUC formaban la mayoría en la asamblea de parlamentarios catalanes, la llamada *Comisión de los veinte*, que a partir del mes de agosto de 1978, redactó el anteproyecto de Estatuto en el Parador de Turismo de Sau.

El PSC había nacido en 1977, como resultado del protocolo que fundió el Partido del Congrés de Raventós, el Partido Socialista Reagrupement de Pallach y la Federación Socialista del PSOE de Tringiner.⁴²³ Posteriormente en el llamado “*Pacto de Abril*” que firmaron la Federación Catalana del PSOE y el Partit Socialista de Catalunya, en el mes de abril de 1978, se aprobaron los siguientes puntos: “*el reconocimiento del derecho de autodeterminación a las nacionalidades y pueblos del Estado español, la recuperación de las instituciones y principios del Estatuto de 1932, su actualización y profundización*”⁴²⁴ Según este documento, entre las finalidades indeclinables “*que esta candidatura de unidad socialista quiere servir, figurarán de manera explícita: la exigencia constitucional de una estructura del Estado que garantice a Cataluña la profundización de su autonomía más allá de los niveles previstos en el Estatuto de 1932 y de acuerdo con las necesidades reales del momento y apoye el proceso de autonomía de las diversas nacionalidades y regiones del Estado español*”.⁴²⁵

Los socialistas catalanes se lanzaron, tras las elecciones de 1977, a una política de recuperación de la Generalitat, que se había mantenido viva en México por parte del Parlamento catalán en el exilio y también de la mano de Josep Tarradellas, un republicano afincado en Francia que fue elegido para el cargo de Presidente de la Generalitat el 7 de agosto de 1954 en Ciudad de México.

Como cree Enric Company, para evitar que “*en Cataluña se instalara en 1977 una Generalitat provisional gobernada por la izquierda, con un presidente socialista, el gobierno Suárez aceptó que el régimen provisional de autonomía fuera presidido por Josep Tarradellas. Con la aprobación del Estatuto de Autonomía se fundirían la legitimidad de la Generalitat republicana y la nueva, a la que Tarradellas daría paso tras las primeras elecciones autonómicas*”.⁴²⁶

⁴²³ SOLOZÁBAL, Juan José, *Nación y Constitución*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2004, pág. 343.

⁴²⁴ MARTÍN RAMOS, José Luis, *Historia del socialismo español. Vol. IV (1939-1977)*. Conjunto Editorial S.A, Barcelona 1989, pág. 360.

⁴²⁵ *Ibid.*, pág. 362.

⁴²⁶ COMPANY, Enric, *Historia del socialismo español*, volumen 5 (1977-1988), Ed. Conjunto Editorial S.A, Barcelona, 1989, pág. 66.

En la primera fase, que se desarrolla de elaboración del Estatuto entre agosto y diciembre de 1978, los socialistas tuvieron una amplia mayoría que se unía a los apoyos de los comunistas del PSUC y la de Entesa. Esta etapa estuvo caracterizada por el consenso, salvo en cuestiones menores. Cuando estuvieron perfiladas la estructura y parte del contenido competencial estatutario, a finales del verano de 1978, basado en las competencias previstas en la Constitución (artículos 148-149), la dirección federal del PSOE formuló una serie de observaciones argumentadas en base a su inconstitucionalidad, aunque algunas de ellas no fueron atendidas por los redactores socialistas catalanes en favor del consenso con el resto de fuerzas políticas.

Donde surgió una discrepancia mayor entre los socialistas y los nacionalistas fue en el tema de la financiación, en el título III del Estatuto, debido a que, a juicio del PSOE, los nacionalistas de Convergencia Democrática de Cataluña, defendían un modelo muy insolidario respecto a las regiones menos desarrolladas de España (el 75% de los impuestos estatales recogidos en Cataluña los administraría la Generalitat, la recaudación y gestión de los ingresos procedentes de las cuotas de la Seguridad Social en Cataluña correspondería a la Generalitat, la designación por la Generalitat de al menos un miembro en el Consejo de Administración del Banco de España).

Todos los preceptos del anteproyecto serían finalmente consensuados, incluidos aquellos de los socialistas catalanes con los que la Comisión Ejecutiva Federal no estaba de acuerdo (sobre todo la participación de la Generalitat en la recaudación en Cataluña de algunos impuestos estatales y la pretensión de asignar a la Comunidad Autónoma la facultad de gestionar la totalidad de los impuestos en Cataluña, incluso los estatales y los locales). Luis Fajardo Spínola cuenta que *“el 18 de diciembre de 1978, once días antes de la aprobación del Proyecto de Estatuto por la Asamblea de los Parlamentarios catalanes, nos reuníamos en Madrid en la sede de la Comisión Ejecutiva del PSOE un grupo de miembros de ésta para analizar el anteproyecto. En lo relativo al Título III, sobre economía y hacienda, se escuchó un minucioso análisis a cargo de Francisco Fernández Marugán, y se formularon críticas al anteproyecto (...). Las indicaciones de la Comisión Ejecutiva Federal no fueron plenamente atendidas por los dirigentes socialistas catalanes”*.⁴²⁷

En la segunda fase, que se inicia en la Comisión Constitucional del Congreso, en junio de 1979 y llega hasta la aprobación del Estatuto, sometimiento a referéndum, publicación y entrada en vigor (22 de diciembre de 1979), el texto fue objeto de importantes correcciones. Entre estas correcciones

⁴²⁷ FAJARDO SPÍNOLA, Luis, *op. cit.*, pág. 73.

está la sustitución del término “*realidad nacional*” de Cataluña (art.1.1) por el término constitucional de “*nacionalidad*”, que los poderes de la Generalitat emanan de la Constitución y del Estatuto, no del pueblo de Cataluña o que para ser nombrado juez, fiscal o registrador no tenía que acreditarse un conocimiento de la lengua catalana, sino que tan sólo fuera una consideración como mérito preferente en los respectivos concursos de acceso o traslado.

En esta fase el PSOE tuvo una aportación decisiva, en especial Alfonso Guerra, secretario de organización del PSOE, en cuestiones como las finanzas y la recaudación de impuestos, un tema que ya había sido debatido por el partido en diferentes reuniones, por ejemplo, la celebrada en Sevilla los días 6 y 7 de mayo de 1978, en las que se analizaron nueve ponencias sobre la materia. Curiosamente, las conclusiones de estas jornadas no fueron suscritas por el representante de los socialistas vascos, Juan Manuel Eguiagaray, porque habían firmado días antes, el 4 de mayo, un acuerdo todos los miembros del Consejo General Vasco a favor del mantenimiento de una diferenciación fiscal en Euskadi.⁴²⁸

El día 13 de agosto de 1979, todos los grupos parlamentarios de la Comisión Constitucional del Congreso se felicitaban por el texto que acababan de consensuar. Los socialistas catalanes se congratulaban de que el Estatuto alcanzara el techo competencial. En palabras de Eduardo Martín Toval las competencias consensuadas “*alcanzan el techo que, viniendo de dónde venimos y estando donde estamos, permite y exige el equilibrio de todo Estado*”⁴²⁹ y para el Grupo Socialista del Congreso, en palabras de Alfonso Guerra, el texto del Estatuto expresa la “*consideración de España como nación de naciones, España como conjunto de nacionalidades y regiones organizadas jurídicamente en un Estado de las Autonomías*”.⁴³⁰

De nuevo Cataluña volvía a tener Estatuto de Autonomía, justo 40 años después de la conclusión de la Guerra Civil Española. De alguna manera este estatuto venía a saldar una deuda histórica con Cataluña, era el primer paso para la recuperación de las instituciones catalanas y también uno de los más importantes para la integración del nacionalismo catalán en el juego democrático que nos brindaba nuestra Constitución.

⁴²⁸ *Ibíd.*, pág. 75.

⁴²⁹ MARTÍN TOVAL, Eduardo, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Constitucional del 13 de agosto de 1979, pág. 176.

⁴³⁰ GUERRA, Alfonso, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión Constitucional del 13 de agosto de 1979, pág. 178.

III.6.1.2-EL ESTATUTO DE GUERNICA.

El Estatuto de Euskadi fue el primer proyecto de Estatuto que entró en las Cortes y el primero en ser aprobado. Tiene este honor por apenas unas horas ya que, paralelamente, también se estaba trabajando en Cataluña para conseguir el mismo objetivo. Se registró antes en el Congreso de los Diputados por una anécdota que recuerda José María Benegas, histórico líder del socialismo vasco. Benegas cuenta que *“fue primero el vasco porque Ramón Rubial, que era por entonces presidente del Consejo General del País Vasco, entonces cuando estábamos haciendo el Estatuto de Guernica teníamos informadores de la Asamblea de Cataluña para ver cómo iban los catalanes haciendo su Estatuto y ¿por qué llegamos nosotros primero? Porque los catalanes vinieron a presentar el proyecto en tren y nosotros alquilamos una avioneta desde Guernica, para presentar antes ante las Cortes el Estatuto, el día anterior que Adolfo Suárez disolviera las Cortes y convocara las elecciones de 1979”*.⁴³¹

La redacción del Estatuto, en su mayor parte, fue elaborada por una comisión delegada de la Asamblea de Parlamentarios elegidos el 15 de junio de 1977, una elecciones que en el PSOE ganó en votos y el PNV en escaños. Esta Asamblea empezó sus trabajos en noviembre de 1978, justo un mes después de una recordada conferencia de José María Benegas en el Club Siglo XXI de Madrid. Benegas que por aquella época era el secretario general del PSE-PSOE y que sería nombrado posteriormente consejero de Interior por Ramón Rubial, presidente del PSOE hasta su muerte, en su discurso, propuso la aceptación por todos de un compromiso constituyente vasco, para la *“construcción jurídico-institucional de la Comunidad vasca, desde que esté aprobada la Constitución hasta la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía”*.⁴³²

Los trabajos para la consecución del Estatuto de Guernica fueron intensos y no estuvieron exentos de polémica ya que José María Benegas se quejaba de que el PSOE, siendo el partido más votado en las urnas, perdiera todas las votaciones de la ponencia por la unión de PNV con UCD y AP. Benegas se lamentaba que *“al primer partido de Euskadi no se le pueden hacer perder veintitrés votaciones seguidas...no puede ser un Estatuto elaborado en contra de prácticamente todas las propuestas de un partido mayoritario”*.⁴³³ Todo esto hizo que el PSE-PSOE abandonara por un tiempo la ponencia del Estatuto de Autonomía, una circunstancia que coincidió en el tiempo con el referéndum constitucional donde el PNV pidió la abstención y los socialistas su ratificación.

⁴³¹ BENEGAS, José María, conferencia celebrada en la Fundación Pablo Iglesias, el día 3-11-2010.

⁴³² BENEGAS, José María, conferencia celebrada en el Club Siglo XXI de Madrid, el día 17 de octubre de 1978.

⁴³³ BENEGAS, José María, *El País*, 8-12-1978.

Pasado un breve espacio de tiempo, el PSE-PSOE volvió a la ponencia, pero, de nuevo, surgieron las discrepancias con el PNV, en especial con el debate sobre la regulación del concierto económico. El PSOE no quería que Euskadi tuviera unas facultades tributarias autónomas que pudieran romper la uniformidad fiscal en toda España. Según nos cuenta Luis Fajardo Spínola, el 6 de junio de 1978, el equipo económico socialista entregó un documento de 6 páginas con una propuesta de respuesta: constitucionalizar de forma expresa los conciertos, relegándolos al Estatuto, y no aceptar la entrega de la capacidad normativa a la futura Comunidad Autónoma pues resultaría inevitable concederla a otras, con lo que *“se rompería en profundidad el sistema tributario”*.⁴³⁴ Finalmente, en esta materia, el PSOE aceptó, el 4 de mayo de 1979, el concierto económico vasco y, a cambio, el PNV se comprometía a que la presión fiscal en las provincias vascas nunca estuviera por debajo de la media de toda España. A partir de ese momento el PSE-PSOE defendería la legitimidad del concierto vasco, y de hecho, un mes después de este acuerdo se celebraron en Sevilla unas jornadas sobre Haciendas Regionales en las que el PSE no firmó las conclusiones para no contradecirse con el contenido de lo acordado un mes antes en Bilbao.

En la tramitación del Estatuto hubo otras discrepancias entre el PNV y el PSOE. Una de las más importantes fue el sistema de elección y el peso político que tendrían las Diputaciones Generales. El acuerdo llegaría *“in extremis”* pactando el contenido el artículo 37 del proyecto estatutario, todo con el fin de poder sacar el Estatuto con mayoría absoluta, condición que recogía explícitamente la Constitución. Poco después, el PNV y el Gobierno de Adolfo Suárez, acordaron la modificación de este artículo para incrementar las competencias de los Territorios Históricos, lo que mereció una respuesta contundente de José María Benegas en el Congreso de los Diputados: *“no es muy correcto que se utilice la Moncloa para conseguir lo que no se obtuvo en Guernica en un pacto entre todas las fuerzas políticas de Euskadi”*.⁴³⁵

Otra discrepancia entre el PSOE y el PNV surgió en lo relativo a la mención de Navarra en el artículo 2 del Estatuto. Los socialistas querían que apareciera en una Disposición Adicional que mencionara la previsión de la Constitución sobre la eventual adhesión de Navarra al País Vasco, aunque finalmente todos cedieron en sus posturas iniciales y se llegó a un consenso global, que tuvo como fruto la aprobación el 29 de diciembre de 1978 del proyecto de Estatuto, en la histórica Casa de Juntas de Guernica.

⁴³⁴ FAJARDO SPÍNOLA, Luis. *op. cit.*, pág. 78.

⁴³⁵ BENEGAS, José María. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Constitucional del 21 de julio de 1979, pág. 58.

Después, el proyecto fue remitido al Congreso de los Diputados. Allí en la ponencia mixta Asamblea de Parlamentarios-Comisión Constitucional del Congreso se impuso la mayoría UCD-PNV, para modificar parte del articulado que había venido de la Casa de Juntas de Guernica como acuerdo de todas las fuerzas políticas vascas.

Todo estos acuerdos PNV-UCD, hay que contextualizarlos en una confrontación abierta que tenían los nacionalistas vascos con el PSE-PSOE después de que en las Elecciones Generales de marzo de 1979 los socialistas hubieran perdido en el País Vasco un 9% de votos con respecto a las elecciones de 1977. La consecuencia directa era que había una nueva mayoría en la asamblea de parlamentarios vascos, lo que provocó que el socialista Ramón Rubial perdiera la presidencia del Consejo General Vasco a manos de Carlos Garaikoetxea, del PNV.

Este enfrentamiento sería utilizado por el Gobierno de Adolfo Suárez para negociar directamente con el PNV en el verano de 1979 el contenido del Estatuto de Guernica. En estas negociaciones se modificaría la contribución de Euskadi al Fondo de Compensación Interterritorial y la profundización en un modelo provincialista en la organización territorial del País Vasco en detrimento de las competencias del Parlamento, cuestiones a las que se oponía el PSOE. Adolfo Suárez, rodeado de un equipo en el que figuraba José Pedro Pérez Llorca y Rafael Arias Salgado, condujo personalmente las negociaciones y la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados aprobó el Estatuto vasco el 21 de julio de 1979.

Como recuerda acertadamente Enric Company, *“el PNV, que había propugnado la abstención en el referéndum de la Constitución, se comprometió en esta ocasión a dar su pleno apoyo para que el Estatuto vasco fuera aprobado en la correspondiente consulta popular que se realizó al mismo tiempo que la del Estatuto catalán”*.⁴³⁶

El País Vasco conseguía de nuevo un Estatuto de Autonomía, con mayores atribuciones del aprobado en plena Guerra Civil Española, que le permitía ejercer un autogobierno acorde con su categoría de nacionalidad histórica recogida en nuestra Constitución. El PNV, a través de su gestión al frente del Gobierno vasco, sería el encargado de gestionar las competencias del Estatuto, a pesar que nacía jurídicamente de una Constitución a la que no dieron su voto afirmativo en las Cortes Generales para su aprobación.

⁴³⁶ COMPANYY, Enric, *op. cit.*, pág. 65.

III.6.1.3-EL ESTATUTO DE GALICIA.

Galicia era una de las tres regiones que tenía reconocida por la Constitución un procedimiento de tramitación preferente de su Estatuto de Autonomía (artículo 151 de la CE). A diferencia del Estatuto catalán y vasco, el gallego tuvo muchos más problemas para conseguir un acuerdo entre los grandes partidos y eso se tradujo en que fuera aprobado un año después de lo previsto inicialmente.

UCD tenía muchas divisiones internas y pocas ideas claras para sacar adelante el proyecto. Toda la izquierda parlamentaria (PSOE, PCE) y, curiosamente, también Coalición Democrática, el partido de Fraga tenían las ideas mucho más definidas para la aprobación del Estatuto de Autonomía gallego.

Los trabajos comenzaron a mediados de diciembre de 1978, cuando la Asamblea de Parlamentarios gallegos designó una comisión de 16 miembros (8 de UCD, 2 del PSOE, 2 de Coalición Democrática, 1 del PCE y otros tres de partidos sin representación parlamentaria), encargada de redactar un anteproyecto. La comisión comenzó a trabajar y a los tres meses completó la redacción de un texto, que sería sometido al pleno de la Asamblea.

Este anteproyecto no contó con el apoyo unánime de la UCD, el partido de Adolfo Suárez, y, por eso, evitaron someter a votación de la Asamblea el anteproyecto y, por el contrario, propusieron a la mayoría formar para su análisis una nueva comisión, esta vez de nueve miembros, 7 de los cuales serían de UCD, 1 del PSOE y otro más de Coalición Democrática. No obstante, mes y medio después, esta comisión de nueve presentó a la Asamblea un anteproyecto que se debatiría el 25 de junio de 1979, para su posterior envío a las Cortes Generales.

Después del verano comenzaron los trámites en el Congreso de los Diputados donde se constituiría una ponencia mixta que concluiría su Informe en octubre, previo paso para el debate en la Comisión Constitucional celebrado entre los días 21 y 22 de noviembre de 1979.

La estrategia de UCD fue la de intentar establecer una asimetría entre el País Vasco y Cataluña por un lado, y el resto de regiones, incluida Galicia, por el otro. Esta idea se ve reflejada en la fórmula de traslado de competencias. A diferencia de lo sucedido en el País Vasco y Cataluña, en el caso gallego, el Gobierno Central quería transferir competencias después de ser aprobadas por el Estado ciertas Leyes de cabecera y no como transferencia directa reflejada en el Estatuto de Autonomía.

Esto suponía una clara discriminación del Estatuto gallego con respecto al vasco y catalán y anunciaría la filosofía política con respecto a la autonomía del resto de regiones que le rondaba por la cabeza a Adolfo Suárez.

Rodolfo Martín Villa, ministro de Administración Territorial de la UCD, resumió esta estrategia predefinida por Suárez en su libro, *Al Servicio del Estado*, donde afirmó que “*era importante establecer que esta norma (el Estatuto de Autonomía de Galicia), estableciera un precepto, en cuya virtud la nueva Comunidad Autónoma no pudiera legislar sobre materias aún no reguladas básicamente por el Estado. El Gobierno pensando sobre todo en la viabilidad global del proyecto autonómico hizo lo posible por lograr un objetivo tan razonable y necesario. Pero la contraria actitud de Fraga, deseoso de alcanzar para su tierra los mismos logros previamente conquistados por vascos y catalanes, y la cerrazón y ceguera de los socialistas, unidos a los notorios problemas internos de UCD, aquejada ya por el fraccionalismo y la disidencia, lo impidieron. Fue ésta una gran ocasión perdida para racionalizar un proceso que se desbordaba peligrosamente*”.⁴³⁷

El PSOE se había dado cuenta de esta estrategia y denunció la futura repercusión de esta posición política en relación al futuro desarrollo del Estado de las Autonomías. Así lo expuso José María Benegas ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, donde dijo que “*por este camino se pondrá en peligro el espíritu de la Constitución y la construcción del Estado de las Autonomías*”⁴³⁸ y también lo criticó con firmeza Alfonso Guerra, quien se planteó si “*ésta no sería la última llave para detener, para desacelerar el proceso autonómico*”.⁴³⁹

Paralelamente a este debate sobre el Estatuto gallego se estaba tramitando el referéndum sobre el Estatuto de Andalucía, donde el Gobierno de UCD cosechó una estrepitosa derrota en sus planteamientos. Si a ello se unía que el Estatuto gallego sólo contaba con el apoyo cerrado de UCD, a Suárez no le quedaba otra de dilatar el proceso de posponer para fechas venideras la convocatoria del referéndum gallego “*por miedo a que la abstención, siempre muy elevada en Galicia, alcanzara cuotas de escándalo*”.⁴⁴⁰

⁴³⁷ MARTÍN VILLA, Rodolfo. *Al servicio del Estado*. Ed. Planeta, Barcelona, 1984, pág. 183.

⁴³⁸ BENEGAS, José María. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Constitucional, de 21 de noviembre de 1979, pág. 387.

⁴³⁹ GUERRA, Alfonso. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Constitucional, de 21 de noviembre de 1979, pág. 389.

⁴⁴⁰ COMPANY, Enric, *op. cit.*, pág. 65.

La postura del PSOE era muy clara al respecto: estaban en contra del proyecto aprobado en noviembre de 1979 en las Cortes, *“si bien algunos socialistas gallegos expresaron dudas, y llegaron a pensar en recomendar el voto en blanco o la abstención para evitar un rechazo frontal”*.⁴⁴¹ Mientras tanto, el referéndum se retrasaba, hasta el punto de que el propio Felipe González en su programa de la moción de censura que le planteó a Adolfo Suárez, el 28 de mayo de 1980, planteó una idea novedosa al respecto: *“presentación inmediata a las Cortes de un proyecto de Ley que se tramite por el trámite de urgencia, alcanzando esos objetivos (identidad de niveles de autonomía con Cataluña y Euskadi), y convocar a continuación el referéndum del pueblo gallego”*.⁴⁴²

Después de superar esta moción de censura, Adolfo Suárez quiso solucionar el problema del Estatuto gallego y se mostró partidario a reanudar una negociación con los grupos de la oposición para sacar adelante el proyecto estatutario. UCD tuvo que atender a peticiones de la oposición en materia de competencias, diputaciones provinciales y lengua y, de esta manera, se pudo llegar a un acuerdo definitivo. El texto sería sometido a votación en bloque en la Comisión Constitucional del Congreso el 29 de octubre de 1980, aprobado por unanimidad y finalmente ratificado en referéndum celebrado el 29 de diciembre de 1980 y también por los plenos del Congreso y del Senado, requisitos imprescindibles para su aprobación definitiva.

⁴⁴¹ FAJARDO SPÍNOLA, Luis, *op. cit.*, pág. 84.

⁴⁴² GONZÁLEZ, Felipe. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno del 28 de mayo de 1980, pág. 6114.

III.6.1.4-EL ESTATUTO DE ANDALUCÍA.

El primer gran revés que sufrió la política autonómica de UCD fue la aprobación del Estatuto de Andalucía. De entrada Suárez había previsto que Andalucía accediera por vía del artículo 143 de la CE con lo que esto llevaba asociado: un nivel menor de competencias, menor ámbito legislativo autonómico y unos plazos más largos para su puesta en práctica. Esta pretensión provocó la dimisión del ministro de Cultura y presidente de la UCD andaluza, Manuel Clavero Arévalo, abriendo una crisis gubernamental. Asimismo, esta idea de Suárez de tratar Andalucía diferente del País Vasco y Cataluña, provocó el rechazo de los socialistas del PSOE, que presidían la Junta con Rafael Escuredo, los comunistas y el PSA (Partido Socialista de Andalucía).

El proceso comenzó el 4 de diciembre de 1978, cuando once partidos andaluces, entre ellos PSOE, UCD y PCE suscribieron en Antequera el pacto autonómico andaluz, auspiciado por el presidente de la Junta de Andalucía, el socialista Plácido Fernández Viagas. Este acuerdo formulaba como objetivo la *“autonomía más eficaz en el marco de la Constitución”* y tuvo su primera consecuencia en la aprobación el 29 de diciembre de 1978 en Carmona del anteproyecto estatutario en espera de la celebración de las Elecciones Generales y Municipales de 1979.

Después de las Elecciones Municipales del 3 de abril de 1979, que ganó UCD en votos (31,8%), seguida muy de cerca por el PSOE (30%), la Junta de Andalucía elige a un nuevo presidente: el socialista Rafael Escuredo quien encargó una ponencia de cuatro partidos (PSOE, UCD, PCE y PSA) que sirviera de base a la redacción del anteproyecto de Estatuto. Salvo la excepción del PSA, que quería denominar a Andalucía como *“nacionalidad”*, en el resto de materias hubo un consenso unánime.

En las filas socialistas había mucha satisfacción por lo consensuado en el Estatuto. José Rodríguez de la Borbolla, futuro presidente de la Junta, decía que *“estamos plenamente satisfechos, porque el Estatuto permite el acceso a una autonomía plena, en pie de igualdad con cualquier otra región o nacionalidad”*.⁴⁴³ Alfonso Guerra, por su parte, apuntaba que *“el Estatuto andaluz puede considerarse a la altura del vasco o del catalán; y en materia económica es bastante avanzado”*.⁴⁴⁴

En Andalucía, el PSOE del peso era muy fuerte, porque de hecho los hombres fuertes del partido por aquella época pertenecían en su mayor parte al “clan sevillano”. Escuredo, como presidente

⁴⁴³ RODRÍGUEZ DE LA BORBOLLA, José. *El País*, 17-8- 1979.

⁴⁴⁴ GUERRA, Alfonso. *El País*, 21-8-1979.

de la Junta, planteó una batalla frontal contra el Gobierno de la UCD, al que exigió el mismo trato que había recibido el País Vasco y Cataluña.

Como recuerda Eric Company, *“Escuredo dio cumplida réplica al andalucismo del PSA y no se dejó arrebatar el protagonismo en la defensa de una Andalucía agraviada en relación a Euskadi y Cataluña. Al contrario. Decidió utilizar el difícil camino del referéndum, que exigía conseguir más del 50% de los votos afirmativos en todas y cada una de las provincias, arrancó del presidente Adolfo Suárez el compromiso de que el referéndum se celebraría el 28 de febrero de 1980 y con él consiguió una victoria política de primera magnitud”*.⁴⁴⁵

Para preparar ese referéndum, el presidente de la Junta, Rafael Escuredo, realizó una campaña de concienciación por todos los grandes municipios andaluces en el verano de 1979. Fruto de ello se pudo conseguir que el 100% de los municipios de Sevilla, Cádiz, Córdoba y Jaén se mostraran favorables a celebrar el referéndum. Almería alcanzaría un 96%, Huelva un 94%, Granada un 93,3% y Málaga un 92,9%.

El referéndum constituyó un éxito para el PSOE y un rotundo fracaso para el Gobierno de UCD. Suárez, que se vio obligado por las circunstancias a convocar a los andaluces a las urnas en virtud del Real Decreto 145/1980, de 26 de enero, no quiso defender con claridad la postura oficial de UCD y propuso un voto de abstención con la idea de que así, se desactivaría el voto popular y el referéndum sería nulo, al no poder alcanzar el 50% mínimo que la ley exigía en cada provincia.

El resultado del referéndum, con una participación del 64,2 % del censo electoral, indicó el respaldo mayoritario de los andaluces al Estatuto de Autonomía y haberlo conseguido a través del artículo 151. En todas las provincias, a excepción de Almería, se consiguió pasar de ese 50%. Esta excepción supuso que, por acuerdo de la Junta Electoral Central de 28 de abril de 1980, se declaró rechazada la iniciativa y el Gobierno de Suárez quiso reconducir el proceso autonómico por la vía del artículo 143.

Los partidos de izquierdas comandados por el PSOE no aceptaron esta decisión del Gobierno y propusieron la modificación de la Ley Orgánica reguladora del referéndum. Felipe González en el debate de la moción de censura que realizó para derribar al Gobierno de Suárez, el 28 de mayo de

⁴⁴⁵ COMPANY, Enric, *op. cit.*, pág. 67.

1980, propuso “*para Andalucía, el Gobierno tiene que ser consciente de la necesidad de ofrecer una solución que respete la clara voluntad autonomista de los andaluces*”.⁴⁴⁶

Aún deberían pasar unos meses para alcanzar un acuerdo al respecto entre el PSOE y UCD. El 1 de octubre de 1980, Felipe González y Adolfo Suárez se entrevistaron para encontrar una solución al problema andaluz y para explorar las posibilidades de un acuerdo autonómico. Una semana más tarde, el secretario general de la UCD, Rafael Calvo Ortega, reconocía que “*UCD y el Gobierno han reconocido su error andaluz y la fecha del 28 de febrero. Nos mostramos partidarios de que la autonomía andaluza recoja el contenido y los órganos que se establecen en el artículo 151 de la Constitución; pero no sería partidario de repetir el referéndum en Almería*”.⁴⁴⁷

Finalmente, el 23 de octubre se alcanzaría un acuerdo entre el PSOE y el Gobierno para modificar la citada Ley Orgánica reguladora del referéndum, con un nuevo texto para su artículo 8.4, que recogía que la iniciativa autonómica del artículo 151 se entenderá ratificada en aquellas provincias en las que se hubiere obtenido la mayoría absoluta sobre el censo de votos afirmativos, siempre que en el conjunto de la región también se hubiere sobrepasado esa mayoría absoluta. Eso, en la práctica, equivalía a dar por válido el resultado del referéndum de Andalucía.

Posteriormente el Gobierno de Suárez tuvo que aceptar las consecuencias de este referéndum: a partir de aquí el desarrollo autonómico experimentó una gran aceleración, ya que el resto de regiones que nunca soñaron con tener una autonomía real, tomaron como ejemplo de lucha a Andalucía e iniciaron un proceso que no se frenaría de ninguna manera hasta que el Tribunal Constitucional cerró el modelo con la sentencia sobre la LOAPA.

Quizás Felipe González resumió el proceso en una sola idea que ilustra la cerrazón de Suárez para no ver la jugada maestra que tenía el PSOE bajo la manga. González dice que “*el Estatuto de Andalucía llegó donde la Constitución le permitía y eso no iba en detrimento de las autonomías históricas que tienen otros elementos diferenciales*”⁴⁴⁸, pero ello implicaba romper el modelo “*asimétrico*” que planeó Suárez: reconocer el hecho diferencial catalán y vasco a través de verdaderos Estatutos de Autonomía y descentralización meramente administrativa para el resto de regiones de España.

⁴⁴⁶ GONZÁLEZ, Felipe, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, sesión del 28 de mayo de 1980, pág., 6114.

⁴⁴⁷ FAJARDO SPÍNOLA, Luis, *op. cit.*, pág. 93.

⁴⁴⁸ GONZÁLEZ, Felipe. Entrevista concedida al autor de esta tesis doctoral.

La tradición federalista del PSOE impedía dar un tratamiento asimétrico sin más a Cataluña y País Vasco, porque la ortodoxia política dice que si hay federalismo no puede haber asimetría por mucho que, después, Pascual Maragall tratara de demostrar 30 años más tarde que es posible armonizar un federalismo asimétrico para saldar definitivamente el problema del nacionalismo periférico que España arrastra desde hace muchísimos años.

El verdadero reto autonómico para UCD era que Andalucía y Galicia pasaran por el aro de conseguir un nivel inferior que catalanes y vascos y con eso, como reconocía Rodolfo Martín Villa, se hubiera podido controlar desde Moncloa un proceso autonómico que les iba de las manos por momentos. Pero esto no fue así, porque el referéndum andaluz rompió el plan para reconducir el proceso autonómico por vía del artículo 143, lo que hubiese provocado que tan sólo dos Comunidades Autónomas, País Vasco y Cataluña, hubiesen conseguido una autonomía plena y una descentralización administrativa real y efectiva. Con ello se impidió poder aplicar, al menos de momento, la asimetría en el modelo de construcción del Estado de las Autonomías.

III.6.1.5-EL ESTATUTO DE NAVARRA.

Navarra protagonizó un amplio debate estatutario hasta ver el aprobado su Estatuto de Autonomía, en agosto de 1982, aunque disfrutó de un régimen preautonómico con amplias competencias de autogobierno entre las que se encontraba disponer de un Parlamento foral, desde abril de 1979, y también un ejecutivo, la Diputación Foral. Este parlamento representaba las fuerzas políticas nacidas de las elecciones de 1977, en las que la UCD consiguió el mayor número de votos, por delante del PSOE y de los nacionalistas vasco-navarros.

La tramitación del Estatuto fue larga ya que la UCD tenía un punto de vista muy diferente al de los socialistas y nacionalistas vascos. Como recuerda Luis Fajardo Spínola⁴⁴⁹, al menos hasta 1980, los socialistas mantuvieron la idea de que Navarra debiera incorporarse a la Comunidad Autónoma del País Vasco. De hecho en las elecciones de 1977, el PSOE presentó listas conjuntas con el PNV bajo el nombre de Frente Autonómico, y en su programa se contemplaba un Estatuto de Autonomía con la posibilidad de incorporar a Navarra, si los navarros así lo decidían en un plebiscito.

El PSE-PSOE de la época lo integraban las Agrupaciones provinciales de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra, aunque desde el PSOE se tenía muy claro que Navarra no era Euskadi, y si algún día se quería integrar en el País Vasco sería con consentimiento expreso de los navarros. Esta vinculación de socialistas vascos y navarros arranca desde los congresos socialistas de los años 1970 y 1972, donde a los socialistas vascos se les encomienda organizar el Partido, también en Navarra y por eso, al salir de la clandestinidad, los socialistas navarros pasaron a formar parte del PSE, pero gozando de una cierta autonomía.

Las primeras elecciones municipales que en Navarra, además, fueron también forales, dejaron al PSOE como tercera fuerza política, por detrás de UCD y HB. Los socialistas vascos, empezaban a matizar su posición con respecto a una integración de Navarra en el País Vasco. El Secretario General, José María Benegas, en el II Congreso del PSE-PSOE, celebrado en noviembre de 1979, en su discurso de apertura, invitó a encontrar vías intermedias para solucionar el asunto, y recordó el deseo de la sociedad vasca de ver a Navarra integrada en Euskadi, pero también remarcó el respeto a la voluntad de los navarros de decidirlo en un referéndum. Este cambio de rumbo se vería ratificado en la

⁴⁴⁹ FAJARDO SPÍNOLA, Luis, *op. cit.*, pág. 124.

abstención del PSE en una votación celebrada en diciembre de 1979, en el Parlamento Foral navarro, en relación con una proposición de los grupos nacionalistas a favor de la integración.

Los socialistas navarros, a su vez, no estaban muy unidos, discrepaban mucho entre sí, por eso el que fuera Secretario General provincial y posteriormente presidente de la Comunidad Foral de Navarra, Gabriel Urralburu, dimitió por no conseguir imponer su lista al XXVIII Congreso Federal del PSOE. Las aguas volverían a su cauce cuando fueron aprobadas la Constitución y la Ley de Amejoramiento del Fuero y, desde ese momento, los socialistas vascos, a lo sumo, se han planteado crear un organismo permanente de cooperación entre ambas Comunidades Autónomas, idea no compartida por los navarros. Ese era el objetivo de Patxi López cuando fue elegido secretario general del PSE pero es una idea olvidada sobre todo porque su homólogo en el cargo de Navarra, Carlos Chivite, cuando fue planteado este tema en el marco del Comité Federal del PSOE, lo rechazó frontalmente.

Este proceso se cierra con las negociaciones que mantuvieron los socialistas con el Gobierno de UCD para preparar los Acuerdos Autonómicos de 1981 en los que se incluyó que Navarra se acogiera a la Ley de Amejoramiento del Fuero, que entraría en el registro del Congreso de los Diputados el 25 de marzo de 1982. Finalmente con los votos favorables del secretario general provincial de Navarra, Gabriel Urralburu, se aprobó la Ley Orgánica 13/1982, de 16 de agosto, que daba paso a la Autonomía de Navarra.

La constitucionalización del Fuero de Navarra supone adicionalmente dos cosas: la ampliación de la base de la foralidad, que ya no es exclusivamente la voluntad del pueblo vasco, sino la del pueblo español, que en cuanto sujeto constituyente asume el régimen foral en virtud de una decisión expresa, y la disposición para su protección de los mecanismos de defensa de la propia Constitución.⁴⁵⁰

⁴⁵⁰ SOLOZÁBAL, Juan José, "Estado Autonómico y hechos diferenciales", *Cuadernos de Alzate*, nº 24, 2001, pág. 162.

III.6.1.6-EL ESTATUTO DE CANARIAS.

En 1975, el PSOE y el PCE de Canarias elaborarían y difundirán un Esquema de Autonomía de Canarias que para Luis Fajardo *“desarrollaba un aparato institucional claramente catalogable como de autonomía política, con función normativa superior para su Asamblea, con amplio elenco de competencias y calificando al Archipiélago canario como un territorio autónomo integrado en el Estado español”*.⁴⁵¹

En el número 56 del periódico *El Socialista*, el uno de enero de 1976, los socialistas canarios presentaban a toda la militancia el proyecto de Estatuto. Recogía el acto que se había celebrado en el Aula Magna de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Laguna, presidido por Jerónimo Saavedra, Antonio Carballo, Bertín del Pozo, Juan Rodríguez Doreste y Luis Fajardo Spínola. El Estatuto se componía de cuatro capítulos: 1) Del territorio y su organización, 2) De las Instituciones, 3) Del sistema económico y social y 4) Del sistema financiero, tributario y comercial.⁴⁵²

Para el inicio de la tramitación del Estatuto canario se eligió la vía del artículo 151. En este sentido ya en el mes de agosto de 1979, más del 90% de los ayuntamientos canarios recién constituidos se habían pronunciado por la vía del artículo 151, demandando que se alcanzaba la *“autonomía plena y más rápida”*. El cambio de rumbo del Gobierno de la UCD hizo variar el ritmo y la vía de tramitación del Estatuto. Esto provocó la salida de los socialistas canarios de la mesa de negociación, a la que volvieron un año después.

Las cuestiones más importantes que separaban las posiciones de la UCD canaria y el PSC-PSOE según Luis Fajardo Spínola, histórico dirigente del socialismo canario, eran las relativas al contenido institucional y competencial de la futura Comunidad Autónoma, al papel de los Cabildos Insulares en relación con la misma, y al sistema electoral.

Ya a lo largo de 1980 la UCD se decantó por el artículo 143 pero con una Ley Orgánica tramitada en paralelo, (LOTRACA), para alcanzar el nivel competencial de las Comunidades Autónomas que siguieron la vía del artículo 151. El proceso se aceleró con la vuelta de los socialistas a la Junta de Canarias, en la primavera de 1981, aunque continuaron las lógicas tensiones de la negociación del nuevo Estatuto.

⁴⁵¹ FAJARDO SPÍNOLA, Luis, *op. cit.*, pág. 128.

⁴⁵² *El Socialista*, nº 56, 16-1-1976, pág. 7.

Había que salvar varios obstáculos. El primero era la pretensión de definir a Canarias como nacional, opción defendida por socialistas y comunistas, cuestión a la que se oponía UCD y el segundo que se ha solucionado en este año 2011, era la cuestión del mar territorial. Los socialistas querían que las competencias de la Comunidad Autónoma se extendieran a la mar circundante, algo a lo que se oponía UCD. Justamente después de 30 años de reivindicaciones, el Gobierno de Coalición Canaria consiguió del Gobierno de Zapatero su promesa para transferir la gestión del mar interior a la Comunidad de Canarias.

Finalmente el Estatuto de Autonomía de Canarias entró en vigor el 10 de agosto de 1982, en virtud de la Ley Orgánica 10/1982, siendo reformada posteriormente por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre.

III.6.1.7-LA EXTENSIÓN DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. LOS ACUERDOS AUTONÓMICOS DE 1981.

Una vez se puso en marcha los Estatutos de Autonomía del artículo 151 de la Constitución española y con un régimen de preautonomías prácticamente generalizado en los demás territorios, la UCD y el PSOE suscribieron unos importantes Pactos Autonómicos el 31 de julio de 1981, ya con Leopoldo Calvo Sotelo como Presidente del Gobierno.

Estos Pactos Autonómicos se habían venido gestando durante meses y estaban prácticamente cerrados a finales de 1980⁴⁵³ lo que suponía, en la práctica, una gran rectificación de la política autonómica de Adolfo Suárez cuyo gobierno, en enero de 1980, pretendía limitar el contenido político de los Estatutos de Autonomía pendientes de aprobar. Este calendario deslegitima la teoría de que el Golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 supuso un freno al proceso autonómico, algo que ponía muy nerviosa a la extrema derecha.

Como opinaba Jordi Solé Tura, *“es cierto que el veintitrés de febrero influyó en los acuerdos pero no exactamente en el sentido que algunos dicen...El golpe de Estado demostró que aquel bloqueo del proceso autonómico era extremadamente peligroso, pues la incertidumbre y la incapacidad de hacer avanzar las cosas desconcertaban y desmovilizaban a la población y envalentonaban a los golpistas. En este sentido puede decirse que el 23 de febrero fue como un detonante para salir de aquella estéril vía muerta”*.⁴⁵⁴

De hecho días después del golpe el proceso autonómico experimentó una gran aceleración. En Castilla y León el proceso estatutario se definía a partir de una reunión que se celebró en Tordesillas entre representantes del PSOE y la UCD. En Canarias y en la Comunidad Valenciana, los socialistas volvieron a formar parte de los respectivos organismos preautonómicos, y los correspondientes procesos estatutarios iniciaron su desbloqueo. En Murcia, la asamblea de diputados provinciales y parlamentarios nacionales aprobó el proyecto de Estatuto para remitirlo al Congreso de los Diputados. En Baleares se alcanzó un acuerdo de las principales fuerzas políticas para llegar a un acuerdo sobre un texto final que se parecía bastante a la propuesta del PSOE de 1979.

⁴⁵³ FAJARDO SPÍNOLA, Luis, *op. cit.*, pág. 111.

⁴⁵⁴ SOLÉ TURA, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*, Alianza Editorial, 1985, pp.122-123.

Con la firma de estos pactos se cerraría el mapa autonómico lo cual implicaba, en palabras del primer presidente de la Comunidad de Madrid, el socialista Joaquín Leguina, “*su generalización*”.⁴⁵⁵ Como reconocía Felipe González al autor de esta tesis doctoral, el café para todos no fue una posición previa sino que “*las autonomías fueron naciendo y configurándose con las demandas de los ciudadanos. Lo que no se podía era cerrar las puertas a las aspiraciones de los ciudadanos de los diferentes territorios, por lo tanto cada territorio fue diseñando su propia autonomía en negociación y de acuerdo con los demás y el Estado*”.⁴⁵⁶

Existirían 17 Comunidades Autónomas y se establecía el 1 de febrero de 1983 como fecha límite para la aprobación de los nuevos Estatutos, a excepción de Ceuta y Melilla, para las que se contemplaban dos posibles opciones: su transformación en Comunidades Autónomas o su permanencia como Corporaciones Locales de régimen especial.

Los Acuerdos de 1981 señalaban el ámbito competencial inicial de las nueve Comunidades partiendo del listado establecido en el artículo 148.1 de la Constitución, así como las posibilidades de ampliación del mismo, bien transcurridos cinco años, bien por delegación o transferencia estatal, a través del artículo 150.2 de la CE.

Esta vía del artículo 150.2 se utilizó para los casos de la Comunidad Valenciana y Canarias (Leyes Orgánicas 11/1982 y 12/1982, respectivamente), que accedieron de manera instantánea a un nivel competencial similar al de las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE.

Los Acuerdos definieron un modelo básico para la organización institucional autonómica: una Asamblea con capacidad legislativa, y sistema de gobierno parlamentario, con ciertas restricciones, como la imposibilidad de disolver las Asambleas por los Ejecutivos, la limitación de la duración anual de los periodos ordinarios de sesiones a cuatro meses, y la fijación de un número máximo de diez Consejeros en los Consejos de Gobierno.

Contenían los principios inspiradores de nueva legislación estatal, criterios comunes para establecer el contenido de los Estatutos de Autonomía pendientes de redacción y de agenda, y medidas gubernamentales de carácter administrativo o económico financiero para el desarrollo autonómico. Además quedaría fijado el mapa autonómico, el procedimiento de aprobación de los Estatutos de

⁴⁵⁵ FAJARDO SPÍNOLA, Luis, *op. cit.*, pág. 19.

⁴⁵⁶ GONZÁLEZ, Felipe. Entrevista concedida al autor de esta tesis doctoral.

Autonomía, el contenido competencial y orgánico funcional de éstos, la relación de las Diputaciones Provinciales con las Comunidades Autónomas, la metodología y agenda para las transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas y multitud de medidas gubernamentales y principios normativos.

El acuerdo, que no contó con la colaboración de los nacionalistas catalanes y vascos, ni tampoco del PCE, ni de Alianza Popular, consagraba el principio de generalización de las autonomías, aunque limitando la vía de acceso por el artículo 151 a las cuatro que ya habían celebrado referendos: País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, y debiendo las demás seguir el camino del artículo 143.

Este acuerdo trazaba el mapa definitivo de las comunidades autónomas, limitaba la posibilidad de erigir comunidades uniprovinciales y establecía las normas para homogeneizar el proceso de transferencia de competencias y servicios a las distintas comunidades, que debían celebrar elecciones en la misma fecha.

Era un acuerdo para ir definiendo poco a poco todo aquello que la Constitución de 1978 había dejado abierto, para completar de alguna manera el Título VIII y para significarse como un soporte político y jurídico para todo el desarrollo estatutario que quedaba por completar, sobre todo el de aquellas Comunidades Autónomas de vía lenta, desarrolladas a partir del artículo 143 de la CE.

Como apunta Javier Corcuera, *“los Acuerdos de 1981 permitieron culminar la construcción autonómica del Estado, completando el acuerdo constitucional en un terreno cuyos perfiles definitivos difícilmente podían haber sido previstos por el constituyente”*.⁴⁵⁷

Posteriormente, y cumpliendo con un cierto retraso, las previsiones de los Acuerdos Autonómicos, se aprobaron los trece nuevos Estatutos de Autonomía. Desde el 11 de enero al 5 de septiembre de 1982 entraron en vigor los Estatutos de Andalucía, Cantabria, Asturias, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Canarias, Navarra, Castilla La Mancha y Aragón. En el mismo momento que Calvo Sotelo anunciaba la disolución de la Cortes el 28 de agosto de 1982, sólo quedaban en diferentes fases de tramitación los estatutos de Baleares, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Ceuta y Melilla.

⁴⁵⁷ CORCUERA ATIENZA, Javier “Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga”, *Sistema*, nº, 118-119/1994, pág. 101.

Entre 1982 y 1992, se efectuaron 536 traspasos a las diez Comunidades Autónomas del artículo 143 CE⁴⁵⁸ en materias como agricultura, ganadería, pesca, comercio interior, carreteras, ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, Administración local, transportes terrestres, industria o cultura.

Las cuatro Comunidades Autónomas del artículo 151 CE, más las tres asimiladas (Comunidad Valenciana, Canarias y Navarra), el número de traspasos recibidos durante este mismo período fue de 573⁴⁵⁹, destacando los de enseñanza no universitaria, universidades, gestión sanitaria de la Seguridad Social, servicios sociales, trabajo, radiodifusión y televisión, aunque la Comunidad Canaria, no recibiría las competencias del INSALUD hasta 1994.

⁴⁵⁸ SEVILLA, Jordi, *op. cit.*, pág. 46

⁴⁵⁹ *Ibíd.*

III.6.1.8-EL INFORME ENTERRÍA, LA LOFCA Y LA LOAPA: TRES PUNTOS DE ENCUENTRO ENTRE EL GOBIERNO DE UCD Y EL PSOE.

Uno de los aspectos menos elaborados por el PSOE en el periodo constituyente fue el tema de la financiación autonómica. Eran pocas las ideas y las propuestas que se habían realizado en este sentido y muchas de ellas provenían del PSC. Por ejemplo, Santiago Roldán, miembro muy activo del PSC de la época, proponía en un artículo que fue publicado por el recién creado diario *El País* la incorporación al texto constitucional de un modelo de financiación autonómica basado en los principios de autonomía fiscal, soberanía fiscal compartida y solidaridad.⁴⁶⁰

La ponencia constitucional avanzaba y en ella el PSOE seguía proponiendo ideas, algunas no aceptadas por la mayoría de los grupos representados. Una de las más interesantes que fue rechazada por cuanto afectaría a las funciones del futuro Senado, era que en la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial el Senado tuviese una intervención determinante. De haberse aceptado, hubiera permitido profundizar en uno de los elementos federales de intervención fiscal: que hubiese sido el Senado, o sea, la Cámara de representación de las Comunidades Autónomas, el que hubiese tenido la última palabra en la distribución de estos fondos tan importantes para la redistribución de la riqueza en España.

Esta idea sería ratificada en unas jornadas organizada por el PSOE en Sevilla los días 6 y 7 de mayo de 1978. La cita que tenía como título “*Jornadas de Haciendas Regionales*” sirvió de marco para un interesante debate en el que participaron las federaciones regionales de Andalucía, Canarias, Cataluña, Madrid, Euskadi y una representación del PSC, todavía no integrado formalmente en el PSOE.

En estas jornadas se preparó el contenido económico y financiero de los primeros Estatutos de Autonomía, y entre sus ideas más novedosas estaba la participación autonómica en el IRPF y el futuro IVA, la cesión a las Comunidades Autónomas de impuestos sobre el Patrimonio, Sucesiones, Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Documentos, la creación de impuestos específicos propios y la ya citada sobre que la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial se realizara en el Senado.

En materia de financiación, una vez aprobada la Constitución, una norma jurídica tan abierta y tan ambigua en tantos aspectos, incluido el financiero, el Gobierno de UCD y la oposición,

⁴⁶⁰ ROLDÁN, Santiago, “La Constitución y la autonomía financiera”, *El País*, 5 enero de 1978.

fundamentalmente el PSOE, tuvieron que negociar a toda prisa una Ley para permitir la financiación de las Comunidades Autónomas, la futura LOFCA.

En este sentido el PSOE recibió del Ministerio de Hacienda un borrador del anteproyecto de Ley sobre financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), muy similar al que llegaría a las Cortes para su debate el 26 de junio de 1980. Las enmiendas socialistas al proyecto estaban referidas principalmente a la aplicación del principio de solidaridad interterritorial y que el Fondo de Compensación Interterritorial fuera provisionado con, al menos, el 30% de la inversión pública, según los Presupuestos Generales del Estado.

En general, el PSOE en la tramitación de esta Ley estuvo de acuerdo en la mayoría de los aspectos con el Gobierno de Suárez, salvo en aspectos puntuales como los ya referidos. Por ello, el PSOE votó favorablemente a la LOFCA, en su totalidad, en la sesión del Congreso de los Diputados el 17 de abril de 1980.

Poco a poco se iba avanzando en el proceso de construcción autonómica. Desde septiembre de 1980 el ministro de Administración Territorial, Rodolfo Martín Villa, manifestaba su deseo de igualar los niveles de autonomía de todas las comunidades, fuera cual fuese la vía de acceso utilizada. El mismo Martín Villa anunció poco después su deseo de firmar una especie de Pactos de la Moncloa de carácter autonómico, acogiendo positivamente la iniciativa de Felipe González de desarrollar por medio de una ley orgánica el Título VIII de la Constitución.

Poco después Adolfo Suárez dimitiría como presidente del Gobierno y le sucedería Leopoldo Calvo Sotelo. Calvo Sotelo en muchos aspectos daría una continuidad al proyecto político de Suárez y la cuestión autonómica fue uno de ellos. De hecho mantuvo en el cargo de ministro de Administración Territorial a Rodolfo Martín Villa, quien anunciaría el 13 de marzo de 1981 la decisión del gobierno de hacer uso del artículo 150.3 de la CE para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas. Esta iniciativa, según Santos Juliá, “*encontró un rápido apoyo en el partido socialista, que acababa de obtener buenos rendimientos de su anterior política autonómica con la defensa de un Estatuto para Andalucía por la misma vía que la transitada por Cataluña, Euskadi y Galicia*”.⁴⁶¹

Inmediatamente después, el nuevo presidente del Gobierno, Leopoldo Calvo Sotelo y el líder de la oposición, Felipe González, mantuvieron diferentes reuniones para impulsar el proceso autonómico. Después de una de ellas, celebrada el 2 de abril de 1981, comunicaron a la prensa su

⁴⁶¹ JULIÁ, Santos, *Los socialistas en la política española, 1879-1982*, Ed. Taurus, Madrid, 1997, pág. 567.

propósito de establecer el modelo global del Estado de las Autonomías y acordaron la creación de dos comisiones de estudio que estarían coordinadas por un hombre de consenso: el Catedrático de Derecho Administrativo, Eduardo García de Enterría.

La comisión sobre Autonomías integró a cuatro prestigiosos administrativistas: Luis Cosculluela Montaner, Tomás Ramón Fernández, Santiago Muñoz Machado, Tomás de la Quadra Salcedo, Miguel Sánchez Morón y Francisco Sosa Wagner. La Comisión sobre financiación agrupó a Francisco Fernández Marugán, Miguel Ángel Fernández Ordóñez, José Sevilla Segura y J.Trebolle Fernández.⁴⁶²

La Comisión de Expertos emitió un informe que el PSOE analizó en una reunión de la Comisión Ejecutiva Federal celebrada el 18 de mayo de 1981. Según, Luis Fajardo Spínola, presente en esa reunión, algunos de los miembros de la Ejecutiva manifestaron discrepancias respecto de las propuestas relativas al papel de las Diputaciones Provinciales, derivadas del que, a su juicio, era un deficiente sistema electoral de las entidades provinciales.

En la citada reunión también se discrepó sobre las reticencias del Gobierno de Calvo-Sotelo sobre la constitución de Comunidades Autónomas uniprovinciales y sobre el contenido del Informe en cuanto a la Ley de Ordenación del Proceso Autonómico. Estas diferencias serían aclaradas, al día siguiente en una reunión mantenida por el Gobierno y el PSOE con la asistencia del profesor García de Enterría, en el que se superaron las diferencias y se alcanzó un principio de acuerdo en torno al Informe de la Comisión de Expertos, una buena base de trabajo, en palabras de la secretaria federal de Política Autonómica del PSOE, María Izquierdo.

Este Informe, entre otras cosas, recomendaba la inclusión en los Acuerdos de la aprobación de una Ley Orgánica de Ordenación del Proceso Autonómico (LOAPA), como elemento imprescindible para facilitar el desarrollo de los principios constitucionales que vertebrarían el sistema de la España de las Autonomías.

El PSOE, por boca de su secretario general, Felipe González, asumió el contenido del Informe Enterría y también el contenido de la LOAPA, ya que el contenido tanto del informe como de la ley fueron permanentemente consultadas con la dirección socialista. Por eso, González asumía el

⁴⁶² FAJARDO SPÍNOLA, Luis, *op. cit.*, pág. 114.

contenido político de los mismos pues *“de ninguna forma puede sustituir la responsabilidad del técnico a la responsabilidad del político”*.⁴⁶³

Aunque la conveniencia de elaborar una ley de la naturaleza de la LOAPA correspondió a la iniciativa de UCD, poco a poco, el PSOE se fue convenciendo de las posibles virtudes de esta ley, sobre todo para poner orden en el Título VIII de la CE y para completar el Estado de las Autonomías, definido en palabras del propio Felipe González como *“el principal problema histórico que afronta la democracia española”*.⁴⁶⁴ Felipe González pensaba que tras los acuerdos se escondía una verdadera voluntad política de construir un Estado de las Autonomías, *“un Estado que no acaba en su construcción, porque no ha acabado en ningún país del mundo, ni con el texto de la Constitución, ni con el Estatuto que garantiza la autonomía de cada Comunidad Autónoma, porque es un Estado dinámico en su construcción, que exige Leyes, que exige acuerdos, que exige sentencias del Tribunal Constitucional”*.⁴⁶⁵

La LOAPA era apoyada, asimismo, por los socialistas vascos y también por los socialistas catalanes quienes por boca del malogrado Ernest Lluch se manifestaban diciendo que *“pensamos que la LOAPA no está ni política ni jurídicamente en contra de la Constitución ni del Estatuto(...), pesamos que en esta LOAPA hay normas de interpretación y desarrollo que pueden evitar muchos o al menos algunos de los conflictos”*.⁴⁶⁶

Sin duda fue una ley meditada y ampliamente debatida a lo largo de diez meses. Se presentó el proyecto de Ley en octubre de 1981 y fue aprobada en las Cortes el 30 de julio de 1982. Había muchas dudas jurídicas con respecto a esta Ley sobre todo porque los nacionalistas catalanes y vascos no la aceptaban de ninguna manera e incluso anunciaron que la impugnarían ante el Tribunal Constitucional.

Quizás esta fuera la razón por la que Felipe González propuso que se incluyera en esta Ley, algo que finalmente se aceptó, una disposición transitoria que pospusiera su entrada en vigor cinco meses.

Sus peores augurios se verían confirmados meses más tarde, cuando ya era Presidente del Gobierno, ya que el Tribunal Constitucional en su sentencia 76/1983, fallada el 13 de agosto, consideró contraria a la Constitución una parte muy importante de la LOAPA, debido a que se había

⁴⁶³ GONZÁLEZ, Felipe, Sesión del 29 de septiembre de 1981 del Pleno del Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, pág. 11053.

⁴⁶⁴ *Ibid.*

⁴⁶⁵ GONZÁLEZ, Felipe. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, pleno del 22 de junio de 1982, pág. 14546.

⁴⁶⁶ LLUCH, Ernest, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, pleno del 29 de septiembre de 1981, pág. 11043.

dado a la ley un carácter orgánico, armonizador y, sobre todo, interpretativo, una función que sólo compete al Tribunal Constitucional.

La pretensión de dirigir las Comunidades Autónomas desde la Administración central mediante la supeditación de las leyes de los parlamentos autónomos a las leyes de las Cortes era considerada inconstitucional, contraria a la propia razón de ser el modelo de Estado, cuyo objetivo es dar autonomía política, es decir, capacidad de tomar decisiones distintas a las Comunidades Autónomas.

En total se declararon inconstitucionales 14 de los 38 artículos de la ley, y teniendo como base esta sentencia el Gobierno de Felipe González elaboraría la Ley 12/1983, aprobada el 14 de octubre, desprovista ya del carácter armónico e interpretativo de la LOAPA, agradeciendo, en todo caso, a través de una nota de la dirección federal del PSOE, que el Tribunal Constitucional en su sentencia *“permita despejar dudas y fijar criterios para el desarrollo del Título VIII”*.

El PSOE y el Gobierno de Felipe González tuvieron que actuar a toda prisa legislativamente hablando porque, como recuerda Enric Company, *“la anulación del espíritu de la LOAPA, dejaba al PSOE sin su principal instrumento legal de política autonómica”*.⁴⁶⁷ El ministro de Administración Territorial de la época, Tomás de la Quadra Salcedo, discípulo del profesor Enterría, encajó muy mal la sentencia. Declaró que, pese a la sentencia del Tribunal Constitucional, seguía vigente el espíritu que animaba la Ley. En palabras de Enric Company que comparto con ciertos matices, *“sus afirmaciones contribuyeron a anularle políticamente ante los gobiernos y los parlamentos autonómicos de Euskadi y Cataluña, que eran los que habían recurrido la ley ante el Tribunal Constitucional”*.⁴⁶⁸

⁴⁶⁷ COMPANY, Enric, *Historia del socialismo español*, volumen 5 (1977-1988), Ed. Conjunto Editorial S.A, Barcelona, 1989, pág. 114.

⁴⁶⁸ *Ibíd.*

III.7-ESPAÑA APUESTA POR EL CAMBIO.

Las Elecciones Generales que siguieron a la disolución de las Cortes tras la promulgación de la Constitución de 1978, supusieron el primer fracaso electoral del PSOE. Como es preceptivo, las Cortes Generales deben ser disueltas una vez que se apruebe la Constitución y por eso Adolfo Suárez convocó a los españoles el día 1 de marzo de 1979 a las urnas.

El PSOE esperaba ganar las elecciones y para eso puso en marcha su maquinaria electoral. Un año antes, en 1978, el PSP y otros partidos políticos integrantes de la “*Federación de Partidos Socialistas*” se habían integrado en las filas del PSOE. Ese mismo año, Alfonso Guerra en una conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI que el PSOE obtendría 200 diputados, una previsión un tanto optimista que las urnas se encargarían de rectificar meses después.

El programa electoral que presentó el partido se centraba mucho en el apartado económico, conscientes de que la situación económica no había mejorado demasiado a pesar de la firma de los “*Pactos de la Moncloa*”. También se hacía mucho hincapié en el desarrollo constitucional, se pretendía potenciar el nivel de autogobierno de las autonomías, de tal forma que todas tuvieran un nivel de competencias similares, además de introducir toda una serie de medidas de carácter social con las que se pretendían dar una imagen de moderación y de solucionar problemas que atrajeran al electorado.⁴⁶⁹

El resultado de las elecciones no fue muy alentador para el PSOE, ya que tenía serias aspiraciones de gobernar al inicio de la campaña. Quizás el aumento del PCE con 3 nuevos diputados y el desplome de Coalición Popular (CP), la coalición que dirigía Manuel Fraga Iribarne, hizo que UCD consolidará su posición de partido de Gobierno. El partido de Adolfo Suárez consiguió 168 diputados, 6.268.593 votos, un 34,84% del total, mientras que el PSOE obtuvo 121 diputados, 5.469.813 votos, un 30,40% del total, cuando su objetivo había sido al inicio de la campaña haber rebasado el 35% de los votos.

Apenas un mes después, el 3 de abril de 1979, se celebraron Elecciones Municipales para constituir los primeros ayuntamientos democráticos. El resultado electoral siguió la línea marcada un mes antes en las Elecciones Generales. La UCD de Adolfo Suárez consiguió 5.259.000 votos, un 31,5% del total y el PSOE sumó 4.671.000 votos, un 27,86% del total, lo que les otorgó 12.220 concejales y 1125 alcaldes.

⁴⁶⁹ Archivo Movimiento Obrero. Fundación Pablo Iglesias, “Programa electoral del PSOE para las elecciones de 1979”. Fa 301.

En las 10 mayores ciudades, el PSOE obtuvo 7 alcaldías (Madrid, con Enrique Tierno Galván de alcalde, Barcelona, con Narcís Serra como primer edil, Málaga, Murcia, Palma de Mallorca, Valencia y Zaragoza). A lo largo de la legislatura, el PSOE perdió en julio de 1979 la alcaldía de León y, a cambio, ganó la alcaldía de Las Palmas en agosto de 1980.

El PSOE consiguió un gran poder electoral en las ciudades de más de 50.000 habitantes, debido a su coalición con el PCE que le otorgó entre otras alcaldías la de Madrid capital. Los socialistas, que siempre habían tenido una gran vocación municipalista se aseguraron administrar una gran parte del poder municipal de España y, sin lugar a dudas, su gestión fue una gran plataforma para conseguir la victoria en las Elecciones Generales de 1982.

Algunos de los alcaldes y presidentes de Diputaciones provinciales nacidos de estas urnas fueron los que pilotaron los escalones altos e intermedios de la Administración Central del Estado tras 1982. Sin lugar a dudas su experiencia al frente de los ayuntamientos les permitió tener un caudal político para participar en el primer Gobierno socialista tras la Guerra Civil española.

Un mes más tarde de la celebración de las Elecciones Municipales, en mayo, el partido celebró el XXVIII Congreso Federal bajo el título “*Construir en libertad*”, uno de los más importantes de la historia del PSOE, por cuanto su secretario general renunció a presentar su reelección y convocó un congreso extraordinario para septiembre de ese mismo año, debido a que los compromisarios no aceptaron la renuncia al marxismo como ideología oficial. En el medio año, que paso entre ambos congresos el partido estaría dirigido por una gestora presidida por José Federico de Carvajal, presidente del Senado en época de Felipe González.

Las señas de identidad con las que llegó el PSOE al XXVIII Congreso Federal eran: partido de clase, marxista, federal y democrático, pero, como opina Santos Juliá, “*tan importante como lo que era, era lo que propugnaba: un método dialéctico de transición al socialismo que combine la lucha parlamentaria con la movilización popular; una política internacionalista y antiimperialista; la lucha por la conquista del poder político como palanca para la construcción del socialismo y el impulso a la configuración federal del Estado español*”.⁴⁷⁰

Para la preparación de este Congreso, la Ejecutiva Federal contralada por Felipe González había enviado una serie de documentos en los que se resumía la estrategia política que debería seguir el partido. En estos documentos se presentaba un balance de la actividad política del partido de los

⁴⁷⁰ JULIÁ, Santos, *Los socialistas en la política española, 1879-1982*, Ed. Taurus Pensamiento, Madrid, 1997, pág. 531.

últimos años en los últimos años y las propuestas para los años siguientes. Se destaca que la Constitución es admitida por el partido y que la *“ruptura democrática”* propuesta por el partido en 1977 *“ha concluido prácticamente”*. Viene a definir la línea a seguir por el partido de esta manera: *“La estrategia socialista apunta a lograr una consolidación dinámica de la democracia.[...] Ello significa una profundización del sistema democratizador que supere el desequilibrio presente entre las clases, completando la democracia política y conquistando la social y económica”*.⁴⁷¹

Felipe González ya había apuntado en otras ocasiones, como en las citadas jornadas de verano celebradas en 1976, que *“cuando nosotros decimos que nuestro partido es marxista, tenemos serias razones para decirlo”* puesto que *“el marxismo no es un dogma, una religión”*, es *“una metodología”*⁴⁷² y como metodología que era se podía sustituir en función del momento histórico que se vivía. España y el PSOE en 1979 necesitaban un cambio de discurso evidente que pasaba necesariamente por su renuncia al marxismo.

En las resoluciones políticas de este Congreso Federal, el PSOE destaca la reflexión que se hace sobre el artículo 2 de la CE y su Título VIII como *“un avance legislativo importante, aunque limitado, para la convivencia democrática de todos los pueblos de España”* y considera que *“la aplicación política de las previsiones constitucionales en materia autonómica significarán también indudablemente un paso adelante en el difícil y complejo proceso de configuración de España como un Estado federal compuesto de nacionalidades y regiones en pie de igualdad”*. La resolución no cerraba la puerta a una *“transformación de la sociedad”* que tendría su base en la plasmación de unas autonomías *“que garanticen el autogobierno”*⁴⁷³ de las mismas.

Como afirma, José Antonio González Casanova, *“este proyecto político de los socialistas españoles respecto a la autonomía de las comunidades y a la organización federal del Estado, no sólo recogía la tradición democrática de las fuerzas populares y de la izquierda histórica, sino que logró plasmarse sustancialmente en la Constitución de 1978 como una clara victoria socialista y la más audaz contribución a la creación de un Estado democrático”*.⁴⁷⁴

⁴⁷¹ Archivos del Movimiento Obrero. Fundación Pablo Iglesias. Fc 244 “Documentos presentados ante el 28 Congreso por el Comité Federal”.

⁴⁷² VV.AA. Escuela de Verano del PSOE 1976. PSOE. FPI. Biblioteca A 599.

⁴⁷³ Archivos del Movimiento Obrero. Fundación Pablo Iglesias. Resolución política del XXVIII Congreso. Fc. 817

⁴⁷⁴ GONZÁLEZ CASANOVA, José Antonio, “El Estado de las Comunidades Autónomas”, *Sistema*, nº 38-39, 1980, pág. 233.

Estaba claro que el PSOE no había conseguido plasmar en la Constitución su apuesta federal, tal cual hubiesen deseado desde el inicio del período constituyente pero si había conseguido con sus propuestas en materia territorial, haber cambiado un modelo de Estado centralista por otro que todos bautizaron como Estado de las Autonomías, descentralizado, autonomista y con un fuerte influjo federal.

No obstante, Felipe González tenía muy claro que sus opciones para ser presidente del Gobierno de España pasaban por centrar su discurso para pescar votos de la UCD y para que esto sucediera la renuncia al marxismo como ideología era imprescindible.

En el transcurso del congreso se sometió a la votación del plenario una enmienda que proponía la renuncia al marxismo. Joaquín Almunia defendió la enmienda que propugnaba la definición no marxista. La votación arrojó un 61% de los votos a favor de la definición marxista, 31% en contra y un 6% de abstenciones.

El domingo por la mañana empezó a correr la voz de que Felipe González había decidido no presentarse a la reelección. En medio de una gran expectación, González intervino ante el plenario del congreso para comunicar su decisión. La renuncia a la secretaría general fue secundada por quienes habían votado contra la definición marxista del partido y como acuerdo adoptaron la decisión de no presentar ninguna candidatura a la secretaría general.

La solución adoptada fue la designación de una comisión gestora, presidida por el aludido José Federico de Carvajal, que se hizo cargo del partido con la misión de convocar un congreso extraordinario en el plazo máximo de seis meses. Los objetivos del congreso que comenzó el 28 de septiembre con el título de “*Forjando el socialismo*”, según Enric Company serían solo dos: “*adoptar una línea política e ideológica y elegir una dirección coherente con ella*”.⁴⁷⁵ El congreso extraordinario apenas tuvo historia porque en ese período de seis meses Felipe González supo recabar los apoyos necesarios para que sus tesis salieran adelante y la Comisión Gestora recomendó a todos los militantes que guardaran silencio, ante la posibilidad de que las discusiones ante la sociedad supusieran una degradación de la imagen que el partido había construido desde su legalización.⁴⁷⁶

Las dos tendencias más importantes dentro del partido eran, como ha quedado dicho, la “*felipista*” y la “*crítica*”, si bien en el Congreso de la FSM de unos días antes había surgido lo que se

⁴⁷⁵ COMPANY, Enric, *op. cit.*, pág. 55.

⁴⁷⁶ VILLAYERDE MARRUEDO, Eduardo. Trabajo de investigación titulado “PSOE en la Transición (1974-79). Una aproximación histórica”, pág. 16

dio en llamar “*tercera vía*”.⁴⁷⁷ La ponencia política siguió siendo marcadamente izquierdista, aunque algo más moderada que la del XXVIII Congreso. El partido asumía “*el Programa mixto y la historia de nuestro partido*”, así como “*recogemos de la historia cuantas enseñanzas se han producido en el movimiento socialista, en las que destaca [...] el marxismo*”, por eso “*se asume el marxismo como instrumento teórico*”. Asimismo se afirma “*nuestra voluntad de transformación radical de la sociedad*”, si bien “*la revolución no es el gran día, sino el proceso permanente y conflictivo por ganar el cambio de la sociedad*”.

Al final del Congreso extraordinario se aprobó un párrafo del que desaparecía el marxismo, auténtica obsesión para el partido desde que en 1978 Felipe González anunciara que deseaba su eliminación. La citada ponencia política contenía las nuevas señas de identidad socialistas: “*el PSOE reafirma su carácter de clase, de masas, democrático y federal*”.⁴⁷⁸ Con una Ejecutiva saliente en el que todos eran nombres cercanos a Felipe González, todo quedaba expedito para negociar con renovado esfuerzo, la tarea de redactar y aprobar los Estatutos de Autonomía que reclamaba el Título VIII de la Constitución.

Con un partido renovado, se inició la década de los ochenta. Nada más iniciarse esta década, el Gobierno de Adolfo Suárez tuvo que negociar innumerables problemas de toda índole. Uno de ellos fue la moción de censura que presentó Felipe González el 28 de mayo de 1980, como alternativa a un Gobierno que hacía aguas por todos los sitios.

Esta moción de censura estaba respaldada por el comité federal del partido y en ella los principales elementos de la oferta del líder socialista eran la democratización del Estado que entrañaba la reforma de la administración, la concesión de una verdadera autonomía de las regiones y la utilización del sector público para hacer frente a una crisis económica cada vez más grave.⁴⁷⁹

Felipe González, al presentarse como candidato, dio lectura a un larguísimo discurso que vinculaba el concepto de socialismo democrático a un programa de gobierno que “*para nada tenía que ver con modelos de sociedad: construcción del Estado de las Autonomías en el mantenimiento estricto de la unidad de España*”.⁴⁸⁰ De nuevo, el líder socialista ofrecía a España la posibilidad de desarrollar el Estado de las Autonomías nacido de la Constitución de 1978 desde un punto de vista autonomista,

⁴⁷⁷ *Ibid.*

⁴⁷⁸ Archivo del Movimiento Obrero. Fundación Pablo Iglesias. Congresos PSOE. Democracia. Fc 261 “Resolución política del Congreso Extraordinario. 1979.”

⁴⁷⁹ GILLESPIE, Richard, *op. cit.*, pág. 371.

⁴⁸⁰ JULIÁ, Santos, *Los socialistas en la política española, 1879-1982*, Ed. Taurus Pensamiento, Madrid, 1997, pág. 553.

sin traspasar las líneas rojas del Título VIII, esto es, sin intentar transformar España en un Estado federal, a golpe de leyes orgánicas y reformas estatutarias.

El nuevo secretario de formación del PSOE, José María Maravall, proponía en el marco de esta moción de censura, en materia autonómica, “*la descentralización del poder político fijando un modelo de Estado de las Autonomías y fortaleciendo a los Ayuntamientos*”.⁴⁸¹ En el debate de la moción de censura, la cuestión autonómica recibió casi la misma atención que la situación económica. González expuso y defendió un completo programa de gobierno sobre el cierre del modelo territorial previsto en el texto constitucional,⁴⁸² unas propuestas preparadas y debatidas en la cumbre autonómica socialista de marzo de 1980.⁴⁸³

El 30 de mayo la moción de censura sería sometida a votación. El resultado de la misma sería: 166 votos en contra, 152 a favor y 21 abstenciones.⁴⁸⁴ Como se preveía desde un principio Felipe González no sería elegido presidente del Gobierno, pero a cambio dejó la imagen de un líder sólido, creíble, con las ideas muy claras, frente a un Adolfo Suárez apagado, carente de toda iniciativa política, acorralado por la oposición y por su propio partido.

En el debate de la cuestión de confianza planteada por Suárez, en septiembre de 1980⁴⁸⁵ las posturas entre PSOE y UCD estaban muy alejadas, pero, poco a poco, se irían puliendo. Luis Fajardo Spínola, nos cuenta a través de un documento interno del PSOE⁴⁸⁶, que la posición autonómica socialista se construye sobre las grandes líneas perfiladas por Felipe González en mayo de 1980, con ocasión del debate de la moción de censura contra Suárez. Según Fajardo Spínola, el documento ya concretaba fórmulas y soluciones sobre casi todas las cuestiones que más tarde incluirán los Acuerdos Autonómicos del año siguiente.

El año 1981 fue clave para la consolidación del proceso autonómico. Tras la dimisión de Suárez y el golpe de Estado del 23-F accedió a la Presidencia del Gobierno Leopoldo Calvo Sotelo, quien, desde el primer momento, tendió la mano al PSOE. Los socialistas, cogieron el guante e incluso

⁴⁸¹ *Ibid.*, pág. 554.

⁴⁸² GONZÁLEZ, Felipe. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados del día 28 de mayo de 1980, pp. 6113 a 6117.

⁴⁸³ FAJARDO SPÍNOLA, Luis, *op. cit.*, pág. 104.

⁴⁸⁴ <http://www.congreso.es/consti/constitucion/cronologia/cronologia.jsp?anio=1980>

⁴⁸⁵ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Sesión del Pleno de 16 de septiembre de 1980, pp. 7078-7079.

⁴⁸⁶ Boletín PSOE, noviembre de 1980. *El Estado de las Autonomías. Informe facilitado por la Secretaría Federal de Política Autonómica.*

le ofrecieron participar en un gobierno de concentración nacional, oferta que fue rechazada por Calvo Sotelo.

El Comité Federal del PSOE, en su reunión de los días 28 de febrero y 1 de marzo acordó por unanimidad ofrecer la participación socialista en la constitución de un Gobierno con amplia mayoría parlamentaria y extenso apoyo social.⁴⁸⁷ En ese mismo informe se dice explícitamente que *“se acepte o no se acepte la oferta, el PSOE está dispuesto a trabajar conjuntamente con el Gobierno constitucional en una serie de áreas que contribuyan a consolidar las libertades y la Constitución”*. Una de estas áreas era la política territorial ya que como se lee en el citado informe *“una política de prevención de iniciativas anticonstitucionales requiere aclarar y garantizar definitivamente el modelo de Estado Autonómico”*. Para el PSOE el entendimiento y el acuerdo en materia autonómica era un objetivo prioritario, algo que fue demostrando a lo largo de todo 1981.

En octubre de ese año 1981, se celebró en Madrid el XXIX Congreso Federal del PSOE bajo el título *“Raíces para la democracia”*. En su resolución de Política Autonómica decía, entre otras cosas lo siguiente: *“frente al nuevo posibilismo ucedista y como consecuencia de nuestra concepción política de la Autonomía, garantizábamos la configuración de Asambleas Legislativas, Consejos de Gobierno y Tribunales Superiores de Justicia en todas las Comunidades Autónomas, como una exigencia funcional del Estado de las autonomías y asegurando así el que todos los pueblos de España puedan llegar a los mismos techos autonómicos son que quepa tipo alguno de discriminación”*.⁴⁸⁸

La Resolución política afirmaba que los socialistas *“rechazábamos expresamente la tesis ucedista de las leyes competenciales horizontales o sectoriales a través de lo que se pretendía desvirtuar la distinción constitucional entre la vía del artículo 151 y del artículo 143 entendiendo que los Estatutos de Autonomía operan directamente el reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad, y que repartida la competencia no queda sino traspasar los servicios que realicen materialmente estas competencias. Finalmente, por lo que hace a la autonomía financiera, nos manifestamos partidarios de la participación local y autonómica en la gestión del sistema tributario”*.

Como venía siendo tradición en todas las resoluciones políticas de todos los congresos socialistas, de nuevo se apuesta por la vía federal, una vía que se transforma en autonomista, pasada por el filtro de la realidad política y del consenso con el Gobierno de la UCD. En la resolución se dice que *“el Estado de las Autonomías previsto en la Constitución de 1978 se concretará en una forma de*

⁴⁸⁷ *Los problemas de la democracia*, Informe de la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE, abril de 1981, pág. 7.

⁴⁸⁸ LEGUINA, Joaquín. “Unas reflexiones sobre las autonomías”, *Leviatán*, nº 16, 1984, pág. 22.

*organización del Estado más próximo a un Estado federal que a otros posibles modelos. Se propugna, por tanto, una autonomía política armónicamente homogénea, generalizada y en la que todas las Comunidades puedan alcanzar los mismos niveles de autogobierno con garantías en el ejercicio de la solidaridad y sin privilegios de ningún tipo”.*⁴⁸⁹

Para llegar a estos objetivos los socialistas, a lo largo del Congreso, remarcaron que se debían mantener los acuerdos firmados en materia autonómica y municipal para poder concluir la etapa de configuración territorial del Estado de las Autonomías, garantizando la funcionalidad del propio Estado. Apostaban por “*proceder a la total institucionalización de forma que en 1983 quede finalizado el proceso de configuración institucional autonómica; ordenar la política de transferencias bajo unas coordenadas de homogeneización y racionalidad que garanticen la eficacia en la gestión autonómica e impidan la multiplicación de aparatos burocráticos; democratizar al tiempo la Administración del Estado a través de la reforma pertinente y la organización de la Administración Autonómica así como la regulación de la Función Pública, y desarrollar, entre otras cosas, el Estado de las Autonomías en la vertiente económica aplicando la LOFCA*”.⁴⁹⁰

En el Congreso, el PSOE debatió sobre los desequilibrios regionales. La política regional que propugnaban los socialistas, según recogía *El Socialista*, en su número 229, se asentaban sobre las siguientes bases: “*el mayor volumen del Fondo de Compensación Interterritorial, funcionamiento urgente de las Haciendas autonómicas, reforma de la imposición local, reorientación de las Cajas de Ahorro hacia la financiación del desarrollo regional, sustitución del empleo comunitario por proyectos regionales de inversión y mejora urgente de las comunicaciones interregionales*”.⁴⁹¹

Todo quedaba encaminado para afrontar un año 1982 en el que el PSOE obtendría la victoria electoral en las Generales del 28 de octubre más holgada de la historia de la democracia española. Sería un año muy intenso que, en materia autonómica, seguiría el rumbo marcado por este XXIX Congreso Federal.

El año 1982 fue de preparación de un triunfo electoral histórico. Todos los mensajes que transmitía el partido en todas las materias eran de responsabilidad y de mesura. Se sabía que la

⁴⁸⁹ *El Socialista*, nº 229, 3 de noviembre de 1981, pág. 20.

⁴⁹⁰ *Ibid.*

⁴⁹¹ *Ibid.*

sociedad española quería un cambio. En 1982, el PIB seguía estancado, con un crecimiento medio en los tres últimos años de 0,5%; la inflación no bajaba del 15% anual, el déficit continuaba su escalada, la destrucción de empleo era constante, llegando a alcanzar el 16,5% de la población activa, la reforma fiscal de 1977 había sido paralizada y ETA seguía golpeando como nunca lo había hecho en la historia.

El PSOE, en el verano de 1982, se preparaba para afrontar con garantías su reto de ganar las Elecciones Generales del 28 de octubre. La opinión pública y los analistas políticos daban por descontado la victoria socialista pero Felipe González y su equipo no querían llevarse una nueva decepción electoral, similar a la de 1979.

El programa electoral que elaboró el PSOE contenía un completo programa de desarrollo autonómico. El capítulo dedicado al tema se titulaba “*Reforma de la Administración y el Estado de las Autonomías*” y en él se enumeraban las propuestas socialistas en la materia. El apartado 2.3 se denominaba “*Construir la Administración del Estado que exige el proceso autonómico*” y dentro de esta apartado el programa decía que “*el proceso autonómico tiene dos grandes vertientes: por un lado, la institucionalización y puesta en marcha del autogobierno de cada nacionalidad o región, que es una responsabilidad de cada Comunidad Autónoma, y la adecuación a las mismas de la estructura y comportamiento de la Administración del Estado, que es una responsabilidad esencial del propio Estado*”.⁴⁹²

Para conseguir estos objetivos los socialistas apostaban por desarrollar el conjunto de leyes estatales previstas en el artículo 149.1.18 de la CE con el consenso del resto de partidos políticos cuyo “*objeto sería la definición de los grandes principios o criterios vertebradores de aquel conjunto de leyes*”.⁴⁹³ Además planteaba impulsar decididamente el proceso de transferencias previstas en los acuerdos autonómicos de 1981 y “*garantizará también que las transferencias se acompañen de las reformas necesarias de la Administración Central*”.⁴⁹⁴

El capítulo 2.3.4 trataba sobre la financiación de las Comunidades Autónomas. Los socialistas proponían desarrollar la legislación prevista en la LOFCA, valorar el coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas, afianzar las instituciones de coordinación entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas y ofrecían aplicar los mismos criterios de igualdad, objetividad y

⁴⁹² *El Socialista*, nº 281, 27 octubre al 2 de noviembre de 1982, pág. 33

⁴⁹³ *Ibíd.*

⁴⁹⁴ *Ibíd.*

transparencia en la fijación del porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado, así como la determinación del cupo del País Vasco y la aportación de Navarra.

El apartado 3 hablaba de la organización territorial del Estado. El punto 3.1 señalaba que *“formular y desarrollar el proyecto político de la construcción del Estado de las Autonomías que regula la Constitución constituye uno de los planes básicos de la política socialista”*.⁴⁹⁵ Para ello, el PSOE se comprometía a completar el desarrollo de los acuerdos suscritos en 1981, a impulsar la aprobación de los Estatutos de Autonomía pendientes, así como la Ley de Compensación Interterritorial y a modificar la Ley de Elecciones Locales en cuanto se refería a la elección de los diputados provinciales.

En el ámbito local el PSOE proponía una nueva Ley de Administración Local y una Ley de Financiación de las Haciendas Locales, así como leyes sectoriales que definan las competencias de las distintas Administraciones públicas.

Con estas ideas programáticas el partido empezó una campaña electoral que le llevó por todos los rincones de España y que concluiría con la victoria electoral más importante de un partido político de la historia de España tras la muerte de Franco. El PSOE conseguiría 10.127.392 votos, un 48,11% del total, lo que se traduciría en 202 diputados, 95 más que AP-PDP, la coalición que dirigía Manuel Fraga Iribarne, nuevo líder la oposición.⁴⁹⁶

Con este contundente resultado electoral se iniciaba la trayectoria de Felipe González como Presidente del Gobierno de España. Su responsabilidad se prolongaría durante 14 años en los que se completó el desarrollo del Estado de las Autonomías. Quedaba mucho trabajo por hacer pero ahora eran los socialistas los que tenían la responsabilidad de gobierno, la oportunidad de transformar económica, social y administrativamente España desde el BOE y el Palacio de la Moncloa.

El PSOE consiguió 10 millones de votos que se tradujeron en 202 escaños, una mayoría absoluta muy holgada que Felipe González tendría que administrar muy bien para no defraudar la confianza que los españoles habían depositado en él.

España había depositado su confianza en un proyecto político que encabezaba Felipe González y que lo haría durante 14 intensos años de gobierno, en los que hubo luces y sombras, también en

⁴⁹⁵ *Ibid.*, pág. 34.

⁴⁹⁶ Fuente: www.mir.es (Página web del Ministerio del Interior).

materia autonómica. González no vivió precisamente un camino de rosas, por muchos condicionantes tuvo que bregar mucho, empezando por la cuestión territorial, porque su gobierno fue el primero que dotó de competencias reales a las Comunidades Autónomas de la vía del artículo 143, tuvo que reinventarse tras la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA y adaptar nuestro mapa competencial autonómico a las exigencias del mercado común europeo que se abría paso con nuestra integración el 1 de enero de 1986.

El vuelco electoral se ratificaría meses más tarde, en las Elecciones Municipales y Autonómicas, celebradas el 8 de mayo de 1983. El PSOE presentó candidaturas en cerca de seis mil municipios que sirvieron para proclamar a 2646 alcaldes. Consiguió en esta cita electoral 7.883.502 votos, un 41,87% de los sufragios, 23.729 concejales y 2646 alcaldes lo que le permitió ser el primer partido en un alto porcentaje de ciudades de más de 50.000 habitantes.

En las 10 mayores ciudades, el PSOE obtiene 9 alcaldías (Madrid, que revalidaría alcaldía Enrique Tierno Galván, Barcelona que eligió como alcalde a Pasqual Maragall, Las Palmas, Málaga, Murcia, Palma de Mallorca, Sevilla, Valencia y Zaragoza). Durante la legislatura el PSOE perdió tres alcaldías, en favor de PSP de Ceuta (julio de 1985), AP (Santiago, mayo 1986) y Partido Cantonal (Cartagena, febrero 1987), algo insignificante ante el gran poder acumulado en esa cita electoral.

En las elecciones autonómicas de mayo de 1983, el PSOE ganó 11 de las 13 Comunidades Autónomas en litigio, consiguiendo un total de 512 diputados. Tras la constitución de los parlamentos autónomos fueron nombrados presidentes los socialistas, Santiago Marraco en Aragón, Pedro de Silva en Asturias, Jerónimo Saavedra de Canarias, Joan Lerma de Valencia, Juan Carlos Rodríguez Ibarra de Extremadura, Andrés Hernández de Murcia, José Bono de Castilla La Mancha, Demetrio Madrid de Castilla y León, Gabriel Urralburu de Navarra, Joaquín Leguina de Madrid y José María de Miguel de La Rioja.

Tan sólo el PSOE no gobernaba en Cataluña, que la presidía el convergente Jordi Pujol, Euskadi, donde gobernaba el peneuvista Carlos Garaikoetxea, Cantabria y Baleares, gobernadas por AP. En las otras dos comunidades donde no hubo elecciones, en Andalucía, gobernaba el PSOE de la mano de Rafael Escuredo y en Galicia gobernada AP, con Gerardo Fernández Albor como presidente de la Xunta.

Como acabamos de ilustrar el PSOE controlaba la mayor parte del poder territorial en España, dominaba los cuatro pisos de la Administración desde el Gobierno Central, pasando por la mayoría de las Comunidades Autónomas y de las Diputaciones provinciales y acabando por la administración local, la más cercana a los ciudadanos.

III.8-LOS GOBIERNOS DE FELIPE GONZÁLEZ: EL DESARROLLO DE LA ESPAÑA DE LAS AUTONOMÍAS.

La llegada al poder del PSOE dio, en un primer momento, un fuerte impulso a las transformaciones estatutarias, pero como es lógico en todo periodo de grandes cambios generó opiniones dispares, incluso dentro del mismo partido.

Algunos desde las filas de la oposición empezaron a calificar el proceso autonómico de “*error histórico*”, incluso algunos defendieron la opción de que hubiese bastado con dos o tres Autonomías, dejando el resto bajo el sistema común.⁴⁹⁷

Felipe González, resumía al autor de esta tesis doctoral, las que fueron las líneas maestras de su gestión como presidente del Gobierno en materia autonómica. González explica que “*al llegar al Gobierno en el año 1982 la mayoría de las autonomías no estaban configuradas. Tenga en cuenta que muchos estatutos se aprobaron en los años posteriores o poco antes. Esto exigía el tratar de diseñar una política autonómica que fortaleciese a las partes sin debilitar al conjunto. A lo largo de esos años se establecieron las reglas de juego negociando con todos y llegando a acuerdos que han facilitado el estado autonómico actual, uno de los más descentralizados de Europa y, sin duda, la clave de nuestro progreso económico y de modernización del país, a pesar de la crisis actual*”.⁴⁹⁸

Se hicieron muchas cosas en materia autonómica y local, porque todo el Título VIII estaba por desarrollar, al menos en lo que se refería a las Comunidades Autónomas de la “*vía lenta*” y también estaba por concretar un marco estable de financiación local. Poco a poco, se fueron haciendo las cosas, muchas de ellas por consenso y otras utilizando la mayoría absoluta que le habían dado los ciudadanos, aunque nunca sin cruzar la única línea roja que había marcado Felipe González al inicio de su mandato.

Para González “*la única línea roja era conseguir que no se debilitase el todo, el Estado. El proceso de descentralización nunca puede ser a costa de la pérdida de relevancia del centro, tiene que*

⁴⁹⁷ LEGUINA, Joaquín. “Unas reflexiones sobre las autonomías”, *Leviatán*, nº 16, 1984, pág. 23.

⁴⁹⁸ GONZÁLEZ, Felipe. Entrevista concedida al autor de esta tesis doctoral.

*ser un proceso de fortalecimiento de las partes y del conjunto. Y no cabe duda que la España de hoy es más fuerte que la España de los dos o tres siglos anteriores”.*⁴⁹⁹

Fueron casi catorce años de gobierno socialista, en los que se puso en marcha el Estado Autonómico y también la administración local, se elaboraron leyes y se crearon instituciones y conferencias sectoriales como el Consejo de Política Fiscal y Financiera (1983), la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural (1983) o la Conferencia Sectorial de Turismo (1984). Todas estas medidas contribuyeron a configurar la España autonómica que heredó José María Aznar, una España integrada plenamente en la Unión Europea y con una filosofía netamente autonomista.

En cualquier caso la política autonómica no fue una de las prioridades en la agenda política de Felipe González. Desde la Comisión Ejecutiva Federal se acordó promover, el 29 de junio de 1984, un debate para generar ideas que pudieran ser útiles al Gobierno de la Nación y a los gobiernos autonómicos. Antes, el 1 de junio del mismo año, Felipe González ya había planteado la necesidad de elaborar un plan estratégico a medio plazo para el desarrollo del Estado de las Autonomías. Ambas ideas promovidas desde la CEF no llegaron a buen puerto entre otras cosas, porque dentro del PSOE comenzaron a emerger centros de poder periféricos, y comenzaron a modelarse la figura de los “*barones regionales*”, factores que no ayudaban a promover un discurso político unívoco y eficaz.

El Gobierno estaba más centrado en la política económica e industrial, en la reforma militar o en la política exterior que en la autonómica. Así lo reconoció Felipe González en su informe remitido al Comité Federal del 13/14 enero de 1984.⁵⁰⁰ En este informe el presidente del Gobierno y secretario general del PSOE afirmaba que lo más importante de la acción del Gobierno era el aspecto económico y social: “*nos lo jugamos todo aquí; lo verdaderamente progresista es sacar adelante la economía española, lo demás es complementario*”.

También hubo dificultades de articulación correcta de los intereses sectoriales en el partido que enfrentó a los líderes territoriales con el Gobierno Central de Felipe González. Recordemos los enfrentamientos de Rafael Escuredo al frente del Gobierno de Andalucía con el vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, o los protagonizados por José Bono, presidente de Castilla La Mancha a propósito del Parque de Cabañeros, en relación con su conversión como campo de tiro, o con el presidente de Extremadura, Juan Carlos Rodríguez Ibarra, en relación con la cesión a las Comunidades Autónomas del 15% del IRPF.

⁴⁹⁹ GONZÁLEZ, Felipe. Entrevista concedida al autor de esta tesis doctoral.

⁵⁰⁰ FAJARDO SPÍNOLA, Luis, *op. cit.*, pág. 152.

En cualquier caso, el Gobierno, aun no siendo su prioridad, trabajó con intensidad en intentar poner en marcha la España de las Autonomías. Se aprobaron leyes organizadoras de la nueva estructura territorial del Estado, como la que fijaba la organización de la Administración Central del Estado, las competencias sobre los delegados de Gobierno en las Comunidades Autónomas, la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas, la reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial, sobre el porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado, de medidas de reforma de la Función Pública, o la de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios interterritoriales.

Hubo otras circunstancias políticas en esos años que dejaron en un segundo plano la cuestión territorial. Uno de los temas más candentes de la primera legislatura fue el debate sobre la permanencia de España en la OTAN. En el mes de diciembre de 1984 se celebró en Madrid el XXX Congreso Federal del partido. Su título, “*España, compromiso de solidaridad*”, dejaba caer un debate político muy polarizado por la posición que debía mantener el PSOE en el referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN, una postura muy polémica en las filas del PSOE por cuanto la posición de Felipe González al respecto había variado desde que era Presidente del Gobierno.

Ahora la postura oficial del partido y del Gobierno de España era favorable a que siguiéramos integrados en la estructura de la OTAN, pero no todos los dirigentes, ni mucho menos parte de la militancia, estaban de acuerdo con este cambio de postura.

Así las cosas, se vivió un Congreso muy intenso en el que por 474 votos a favor, 24 en contra y 45 abstenciones, se aprobó la resolución de “*Construcción del Estado*”, en la que se incluyeron las línea maestras de la política autonómica y municipal. La ponencia de Autonomías llegó al pleno del Congreso con cuatro enmiendas, de las cuales una fue transaccional, dos fueron retiradas y la cuarta resultó aprobada. Félix Pons, con el paso de los años ministro y presidente del Congreso, hizo la defensa del texto mayoritario de la ponencia y destacó los principios de solidaridad y mejor distribución de los recursos entre las Comunidades Autónomas.⁵⁰¹ Dijo también que la resolución abordaba la igualdad y la diversidad, planteaba el fortalecimiento del Senado y urgía a la presentación de la Ley de Haciendas Locales al tiempo que se indicaba la supresión de tutelas sobre los ayuntamientos.

⁵⁰¹ *El Socialista*, número extraordinario, diciembre de 1984.

La resolución indicaba que “*una vez aprobado el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas y tomando los efectos que genere la implantación del IVA, deberá reconsiderarse el sistema vigente de distribución de recursos entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas*”,⁵⁰² y emplazaba al Gobierno a que estableciera un sistema solidario en el reparto de las inversiones. Éstas, según una enmienda ganada por la corriente minoritaria, deberían tener en cuenta el nivel de renta de los ciudadanos.

Esta enmienda defendida en el pleno del Congreso por el delegado de Granada, Enrique Cobos, fue ganada por 267 votos a favor, frente a 264 en contra y 21 abstenciones. El Congreso aprobó, por tanto, esta enmienda de adición en la que se decía textualmente: “*las inversiones públicas no comprendidas en el Fondo de Compensación Interterritorial deberán distribuirse teniendo en cuenta las diferencias de renta existentes dentro de España, de manera que, con las mismas, no se contrarreste el sentido de la distribución resultante del Fondo de Compensación Interterritorial*”.⁵⁰³

El PSOE tenía responsabilidad de Gobierno y, como es evidente, las resoluciones del Congreso tenían que ser realistas. Era el primer Congreso desde que Felipe González ganara las elecciones, el Estado autonómico se estaba armonizando poco a poco y el último piso de la Administración, la local, reclamaba una ley acorde a sus necesidades. Un año después se aprobaría la Ley de Bases de Régimen Local y España se preparaba para entrar en la CEE, todo un reto para un país que hacía tan solo una década vivía la agonía de una dictadura que le alejaba de una Europa que, en 1986, le acogía con entusiasmo.

Un nuevo triunfo electoral dio paso a la segunda legislatura de Felipe González. El 22 de junio de 1986 los españoles fueron convocados a las urnas. El PSOE había sufrido mucho en su primera legislatura ya que hubo que hacer reformas económicas muy difíciles de entender para el electorado socialista. A ello se añadió el desgaste político que generó el cambio de opinión del partido sobre la presencia de España en la OTAN.

La reconversión industrial que acometió el primer gobierno socialista y el lógico desgaste que ocasiona el poder crearon unas condiciones en la que el PSOE asumía que perdería votos y diputados en la contienda electoral.

En materia territorial, el partido había preparado una serie de propuestas electorales para seguir mejorando el autogobierno de las Comunidades Autónomas. En el programa electoral había un

⁵⁰² *Ibíd.*

⁵⁰³ *El Socialista*, número extraordinario, diciembre de 1984.

capítulo concreto que recogía toda esta serie de ideas y que se titulaba “*Política de desarrollo territorial*”. El capítulo se iniciaba con una declaración de intenciones, en la que se afirmaba que “*el PSOE se propone impulsar una política integrada de desarrollo territorial. Esta tarea se hace más necesaria en el contexto de la entrada en la CEE, ya que ésta supone el acceso a Fondos comunitarios cuyo destino es la redistribución de la renta desde un punto de vista territorial*”,⁵⁰⁴ y entre otras cosas proponía acometer políticas para la reducción de las diferencias regionales de renta y la promoción de las áreas menos desarrolladas.

El Título VIII del programa electoral se titulaba “*La consolidación del Estado de las Autonomías: coordinación y cooperación de las Administraciones públicas*”. En el primer apartado denominado “*Consolidación de las autonomías*”, el partido afirmaba que “*gracias al empeño de la mayoría de los españoles, se ha logrado construir una España vertebrada a partir del autogobierno de las nacionalidades y de las regiones*”⁵⁰⁵ y hacía toda una declaración de intenciones “*el trabajo realizado permite ahora poner el acento principal del proceso en consolidar el funcionamiento normal y cotidiano de las distintas Administraciones públicas*”.⁵⁰⁶

Para ello, el PSOE proponía mejorar la financiación de las Comunidades Autónomas y de los ayuntamientos. Para los gobiernos autonómicos el partido decía que “*la búsqueda de la suficiencia y la estabilidad puede lograrse a partir de un sistema realista que, respetando su capacidad netamente redistributiva, intente corregir las diferencias estructurales entre CCAA, y evitar las disfunciones observadas en la aplicación del sistema provisional*”.⁵⁰⁷ Para las Haciendas locales el PSOE comentaba que “*una vez promulgada la Ley de Bases de Régimen Local, se completará la reforma en esta materia mediante una revisión de la regulación actual de los tributos locales*”.⁵⁰⁸

Para coordinar el trabajo de las diferentes Administraciones públicas, el partido proponía “*potenciar los órganos de encuentro interadministrativos existentes y especialmente las conferencias sectoriales*”, a lo que añadía “*en el marco de esta política de coordinación, el Consejo de Política fiscal y financiera potenciará las funciones que ya tienen asignadas por la LOFCA*” y por último el PSOE comentaba que “*se mantendrán los mecanismos de cooperación bilateral. En concreto se*

⁵⁰⁴ *El Socialista*, nº 406, 1 de junio de 1986, pág. 12.

⁵⁰⁵ *Ibid.*, pág. 15.

⁵⁰⁶ *Ibid.*

⁵⁰⁷ *Ibid.*

⁵⁰⁸ *Ibid.*

*continuará con la realización de convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la concertación de programas tipo”.*⁵⁰⁹

En estas Elecciones Generales el PSOE conseguiría 8.901.718 votos⁵¹⁰, más de un millón menos que en el 1982. El porcentaje de votos conseguido era del 44,06%, lo que se traducía en 184 diputados, 79 más que Coalición Popular, el partido de Manuel Fraga Iribarne, que, de nuevo, tendría la responsabilidad de ser líder de la oposición. Sería una legislatura de una gran expansión económica en la que el PSOE disfrutaría de una mayoría absoluta, necesaria para desarrollar su política sin ninguna cortapisa.

En esta legislatura, una de las primeras medidas que puso en marcha el Gobierno de Felipe González, el 7 de noviembre de 1986, fue la aprobación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera del nuevo sistema de financiación autonómica para el período 1987-1991, que fue uno de los compromisos electorales que llevaba el PSOE en su programa electoral.

En ese mismo año, el lehendakari del Gobierno vasco, José Antonio Ardanza, según cuenta en su libro de memorias, *Pasión por Euskadi*, y que recoge el diario *El País*, propuso a Felipe González convertir a Euskadi en un Estado libre asociado, similar al de Puerto Rico con respecto a EEUU, una idea que con los años le copiaría su sucesor en el Gobierno vasco, Juan José Ibarretxe.

Felipe González, lo rechazó tajantemente porque suponía poner en cuestión la Constitución y el modelo de Estado. Ardanza lo cuenta así: “*me reuní con Felipe González y le presenté el documento de los expertos, que incluía un resumen ejecutivo de fácil lectura. El presidente me hizo saber que su Gobierno no respaldaría aquella iniciativa y me adelantó que su publicación obligaría al PSOE a cerrarse en banda. Entendí que su negativa provenía de la convicción de que ni el PSOE ni la sociedad española estaban en condiciones de aceptar aquella solución y de la preocupación de que alguna otra comunidad como Cataluña pudiese también reivindicarla. Deduje que tampoco iba a contar con el apoyo de los otros partidos vascos que, sin conocer su resultado, ya habían rechazado el informe. No tenía, por tanto, más apoyo que el del PNV. Ante la dificultad objetiva de poder obtener algo positivo del conflicto dialéctico e institucional que la defensa de la propuesta de los expertos iba a abrir, y a la vista de la grave crisis social y económica que estábamos atravesando, concluí que no*

⁵⁰⁹ *Ibíd.*

⁵¹⁰ Fuente: www.mir.es (Página web del Ministerio del Interior)

*era el momento adecuado para plantear un debate de esas dimensiones. Hicimos públicas las partes menos comprometidas del documento y decidimos no desvelar el resto”.*⁵¹¹

El rechazo frontal de Felipe González propició un cambio de estrategia en el Gobierno vasco. A partir de ese momento, José Antonio Ardanza se centraría en intentar aglutinar en un pacto democrático a todas las fuerzas políticas para derrotar a ETA. Dos años después, en enero de 1988, se firmaría el Pacto de Ajuria-Enea con el concurso de todos los partidos políticos, a excepción de HB, brazo político de ETA.

Por lo demás, se abría un periodo en el que España afrontaría el reto de integrarse como miembro de pleno derecho de la CEE, una circunstancia que condicionaría la gestión del Gobierno Central a todos los niveles, incluido la política autonómica, que tuvo que adaptarse a la legislación comunitaria a cambio de administrar los fondos estructurales que ayudaron en el desarrollo de la financiación de miles de proyectos autonómicos.

Un año después, el 10 de junio de 1987, las Elecciones Municipales y Autonómicas de 1987 confirmaron la hegemonía electoral del PSOE en toda España. En la contienda electoral local el PSOE consiguió 7.229.782 votos, un 37,08% del total, lo que se tradujo en la elección de 23.241 concejales. En las 10 mayores ciudades, el PSOE obtuvo inicialmente 8 alcaldías: Madrid (solo hasta 1989), Barcelona, Málaga, Murcia, Palma de Mallorca, Sevilla, Valencia y Zaragoza, y también Las Palmas desde 1990.

Diversas mociones de censura prosperaron esta legislatura: el PSOE ganó 4 (contra AP en Ferrol y Ourense, ambas en 1989, contra CiU en Lleida en 1989 y contra CDS en Las Palmas en 1990); AP ganó 1 (contra PSOE en Jaén en 1989); CDS otra (contra PSOE en Madrid, junio de 1989) y CiU otra más (contra PSC en Tarragona, 1989). Además, el alcalde de Vitoria, que fue elegido como candidato de EA, volvió al PNV en 1990. Por último, el alcalde independiente de Ciudad Real se unió al PSOE en 1991, el de Burgos se incorporó al PP, y el de Ourense dimitió, pasando la alcaldía del PSOE a IG; la legislatura acabó con PSOE 53 ciudades y AP 10; en cuanto a capitales de provincia, PSOE acabó en 27 y PP-UPN.

La pérdida de la Alcaldía de Madrid fue especialmente dolorosa para el PSOE. En junio de 1989 la coalición electoral de CDS-AP, arrebató la alcaldía al socialista Juan Barranco y le daría el

⁵¹¹ *El País*, 1-10-2011.

bastón municipal a Agustín Rodríguez Sahagún. Desde ese momento, el PSOE nunca más ha vuelto a tener la responsabilidad de gestionar el consistorio madrileño.

Las Elecciones Autonómicas refrendaron también el poder socialista. El PSOE gobernada en 12 Comunidades Autónomas. En Andalucía, Extremadura, Castilla La Mancha, Madrid, Comunidad Valenciana, Murcia, Aragón, Asturias, Canarias gobernaron desde el inicio de la legislatura y después el PSOE consiguió a través de mociones de censura los gobiernos de Cantabria, La Rioja y el más polémico de ellos, el de Galicia, donde el socialista Fernando González Laxe se convirtió en presidente autonómico tras desbancar del poder a AP.

En Cataluña gobernaría CiU, en Euskadi, el PNV, en Castilla y León, Alianza Popular (AP), con José María Aznar como presidente, partido que también gobernaba en las Islas Baleares y Cantabria. Meses después, en enero de 1988, se celebraría en Madrid el XXXI Congreso Federal del PSOE. Se tituló “*Ganar el futuro*” y propició uno de los debates autonómicos más intensos que se recuerdan, en especial, como recuerda Antoni Castells “*por su transcendencia y por la repercusión que ha tenido en la opinión pública (...), es el Congreso de la propuesta federalista*”.⁵¹²

La cuestión autonómica se debatió ampliamente en el Congreso y quedaron escritas en las resoluciones 3.4 y 3.5 que se aprobaron al final de la cita congresual. Pero hay una resolución especialmente interesante, la 3.4.6 que hace una alusión explícita a la apuesta federal del PSOE.

En ella se anotan cinco ideas que pueden conducir a la consecución de esa vieja aspiración socialista de conseguir que algún día España tenga unas relaciones federales entre los diferentes agentes políticos de la Administración del Estado.

La primera idea es la constatación que ha culminado con éxito una primera etapa del proceso autonómico con la puesta en marcha de todos los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas.

La segunda propone los retos que deberían ser abordados para avanzar en el proceso autonómico y que no eran otros que “*profundizar el autogobierno político de las Comunidades Autónomas, favorecer su responsabilización del Estado y perfeccionar los mecanismos de solidaridad y cooperación*”.⁵¹³

⁵¹² CASTELLS, Antoni, *Leviatán*, “El Socialismo español, en la senda del federalismo”, nº 31, 1988, pág. 29.

⁵¹³ *Ibíd.*

La tercera idea es resaltar la experiencia similar de otros países con estructura federal, en especial el modelo alemán, un espejo donde se han fijado muchos socialistas españoles para plantear su modelo de Estado.

La cuarta idea recoge los contenidos políticos que deberían tener el proyecto federalista como son la aceptación de un marco claro de competencias de las Comunidades Autónomas, el establecimiento de fórmulas de cooperación entre las Comunidades Autónomas y el Estado Central, el perfeccionamiento del modelo de hacienda autonómico y la adecuación de la administración periférica del Estado a la transformación de su estructura territorial.

La quinta y última idea de las resoluciones del Congreso establecían como horizonte deseable una estructuración del sector público, en la que el peso de los distintos niveles de gobierno sea 50%-25%-25% para la administración central, autonómica y local, respectivamente.

Todas eran aportaciones interesantes que enriquecían un debate federal que fue muy bien acogido en el Congreso por los representantes del socialismo catalán, tradicionales defensores de la idea de establecer una España federal en la que Cataluña pudiera acentuar su autogobierno a la par que consolidaría su identidad como nacionalidad histórica.

Ese mismo año, en octubre de 1988, el primer secretario del PSC, Raimon Obiols, pronunció una conferencia en el Club Siglo XXI, titulada “*Desarrollo, Libertades y Federalismo*” donde reivindicó más que nunca la identidad federalista del socialismo catalán. Obiols decía que “*no hacemos una propuesta federalista porque somos catalanes, o no únicamente porque somos catalanes. No lo hacemos pensando únicamente en que puede ser una solución histórica definitiva de un viejo pleito nacionalista*”.⁵¹⁴ Obiols reflexionaba sobre la oportunidad histórica que tenía España de solucionar el problema de sus territorios periféricos, “*estamos, además, en una etapa histórica que puede solventar definitivamente los viejos pleitos del centralismo y de las formulaciones nacionalistas en el conjunto del Estado. Si añadimos que no se trata de hacer más Estado o menos Estado, sino mejor Estado (...) Frente a este triple reto pensamos que la respuesta sensata y actual es el federalismo, opción que es posible en el marco de la actual Constitución*”.⁵¹⁵

Casi 25 años después de la finalización de este Congreso es evidente que España no se ha transformado en un Estado federal como Alemania, pero también lo es que el peso político, hacendístico y competencial de la España de las Autonomías, ha desbordado las expectativas de un

⁵¹⁴ OBIOLS, Ramón, “Desarrollo, Libertades y Federalismo”, *Leviatán*, nº 35, Primavera 1989, II Época, pág. 58.

⁵¹⁵ *Ibíd.*

Congreso federal que contemplaba el cénit político de un Felipe González con voz propia en España y en la Comunidad Económica Europea.

El 29 de octubre de 1989, el PSOE concurría a las Elecciones Generales confiado en revalidar su mayoría absoluta. España vivía un ciclo de gran expansión económica y se seguían acometiendo reformas estructurales para adaptarnos a una nueva realidad política que no era otra que pertenecer como miembro de pleno derecho a la CEE.

Estas reformas tuvieron un coste electoral, ya que, por primera vez, desde que Felipe González era presidente del Gobierno, los sindicatos UGT y COOO le habían convocado una huelga general, saldada con un éxito de participación y seguimiento.

Esta fractura entre dos grandes aliados, Felipe González y Nicolás Redondo, provocó una fuerte tensión dentro del PSOE, un enfrentamiento tan virulento que no se recordaba entre el partido y su sindicato hermano, la UGT.

En materia electoral, como siempre, el PSOE preparó un exhaustivo programa en el que proponía al electorado las propuestas que tenían previstas acometer en la siguiente legislatura. En esa agenda política, desde que comenzó la Transición, la cuestión territorial tuvo menos peso que nunca. De alguna manera, el Estado de las Autonomías se desarrollaba con absoluta normalidad con las lógicas incidencias de un sistema administrativo tan complejo como el español y, por lo tanto, no ocupaba tanto espacio político dentro de las prioridades del PSOE.

El partido estaba más volcado en preparar con solvencia todos los acontecimientos que se avecinaban el año 1992: los Juegos Olímpicos, la Exposición Universal de Sevilla, el 500 aniversario del Descubrimiento de América y la Capital Cultural Europea de la ciudad de Madrid.

A su vez, ETA ocupaba mucho de los esfuerzos del Gobierno socialista, envuelto en los escándalos derivados del GAL, que por aquella época ya tenían una gran fuerza mediática y también era una gran prioridad la integración efectiva de España dentro de la CEE, especialmente la preparación del que sería después el Tratado de Maastrich, donde la CEE se convierte en Unión Europea y da los primeros pasos para conseguir implantar la moneda común: el Euro.

En materia autonómica, el PSOE en su programa se comprometía a seguir avanzando en el autogobierno de las Comunidades Autónomas, avanzando las grandes líneas maestras de lo que serían posteriormente los Pactos Autonómicos de 1992 y la implementación de un nuevo paquete de transferencias a las Comunidades que habían accedido por la vía del artículo 143 de la CE.

Era un programa electoral que entendía el desarrollo autonómico como un esfuerzo de cooperación e integración de todos los territorios y para ello se contemplaba acometer un amplio paquete de infraestructuras. Se diseñó el II Plan de Carreteras, donde se preveía que todas las capitales de provincia estuvieran unidas por autovía o autopista⁵¹⁶, se proponía crear líneas de Alta Velocidad, implantar el ancho de vía europeo y mejorar la red de tres de Cercanías y, por último, se quería poner en marcha planes para la construcción de presas, la ampliación de los aeropuertos y la modernización de los servicios postales y telefónicos.

Los resultados electorales fueron muy buenos para el PSOE pero la tendencia a la baja de las Elecciones Generales de 1986 y de las Autonómicas de 1987 se vio confirmada. El PSOE obtuvo 8.115.568 votos⁵¹⁷, un 39,60% del total, lo que otorgó al partido 175 diputados, a uno de la mayoría absoluta. Para ser proclamado Presidente del Gobierno y para ejercer una acción de gobierno estable, Felipe González llegó a un acuerdo con Coalición Canaria que le prestó los apoyos puntuales necesarios para sacar adelante las principales leyes.

⁵¹⁶ *El Socialista*, nº 486, 30 de septiembre de 1989, pág. 9.

⁵¹⁷ Fuente: www.mir.es (Página web del Ministerio del Interior).

III.9.-LA POLÍTICA MUNICIPAL DURANTE EL MANDATO SOCIALISTA.

La administración más cercana a los ciudadanos es la local. Para un partido con una fuerte impronta municipalista como es el PSOE, es muy importante tener organizada una estructura que le permita tener una fuerte representación en los ayuntamientos.

Si recordamos brevemente la primera vez que el PSOE ostentó un cargo público fue en Bilbao y en el pueblo vizcaíno de San Salvador del Valle (actual Valle de Trápaga). Allí, en 1891, los socialistas vascos consiguieron 5 concejales (4 en Bilbao y el otro en la citada localidad vizcaína), aunque finalmente sólo se quedaron con un acta porque la ley obligaba a ser contribuyente o poseer titulación superior, algo de lo que carecían 4 de ellos.

Es una escueta referencia histórica pero que ilustra la importancia que ha tenido para el PSOE el poder local. Y por eso, ya desde el XXVII Congreso Federal, el partido demandó la democratización de los ayuntamientos y la celebración de elecciones municipales.

Más tarde, el 29 de junio de 1978, el Comité Federal pidió la convocatoria de comicios locales para antes de fin de año, previa elaboración de una Ley electoral local.⁵¹⁸ Por otra parte, el PSOE se negó a entrar a formar parte de comisiones gestoras formadas a partir de los resultados de las elecciones de 15 de junio de 1977 y, a cambio, propuso la formación de comisiones técnicas, formadas por funcionarios que administraran los ayuntamientos en crisis hasta la convocatoria electoral.

Esta Ley de Elecciones locales se tramitó a lo largo de 1978 y sería el soporte legal de las elecciones municipales de 1979. UCD y PSOE negociaron la ley y estaban de acuerdo en todo, incluido en la forma de elección del alcalde. Se pactó que el alcalde saliera de un concejal de la lista más votada, pero este acuerdo lo rompió unilateralmente UCD, presionada por AP y PCE. Al final, para no romper el consenso el PSOE acabaría votando una ley que contemplaba la posibilidad de elegir alcalde a cualquier concejal que tuviera la mayoría del pleno, aunque no fuera el de la lista más votada.

La Constitución había prestado una escasa atención al municipalismo, limitándose a afirmar su autonomía para la gestión de sus respectivos intereses en los artículos 137 y 140, sin precisar siquiera cuáles son esos intereses. La Carta Magna completó su regulación del municipio con una breve alusión

⁵¹⁸ FAJARDO SPÍNOLA, Luis, *op. cit.*, pág. 131.

a su gobierno y administración finalizando con la proclamación del principio de suficiencia financiera en el artículo 142 pero no concretó como se llevaría a efecto.⁵¹⁹

Tampoco la LOAPA se ocupó de armonizar la regulación de los municipios y cuando se publicó la Ley de Bases de Régimen Local en 1985, la situación en que se encuentra es que ya están aprobados todos los Estatutos de las 17 Comunidades Autónomas, en los que la única disposición común a todos ellos por lo que se refiere a los municipios es que asumen la competencia de desarrollo de la legislación básica de régimen local.

Así las cosas, una de las primeras medidas que tuvo que realizar el Gobierno de Felipe González fue la de incrementar los fondos destinados a los ayuntamientos en los Presupuestos Generales del Estado y la de elaborar una nueva Ley financiera local, aunque ésta se aprobaría años más tarde, en 1988, con el nombre de la Ley de Haciendas Locales.

La Ley suscitó un debate muy intenso, incluso desde dentro del propio partido. Los socialistas catalanes querían imponer que las transferencias desde los Presupuestos Generales del Estado a los ayuntamientos se hicieran a través de las Comunidades Autónomas, pero finalmente la Ley no recogería estos requerimientos y el dinero sería transferido directamente o través de las Diputaciones provinciales.

En otro orden de cosas, el Gobierno de Felipe González impulsó un programa de modernización de la estructura burocrática y desarrollaron su filosofía de que los municipios fueran auténticas plataformas para prestar los servicios públicos esenciales a los ciudadanos.

En la primera legislatura se atendieron más el desarrollo de infraestructuras y dotaciones básicas mientras que en la segunda y tercera legislatura se centró en la prestación de servicios personales como servicios sociales, culturales y deportivos.

Además, para coordinar mejor las acciones y los servicios de todos los ayuntamientos, el PSOE propuso y consiguió con el apoyo final de UCD, la creación de la Federación Española de Municipios y Provincias. El primer presidente de esta institución sería el alcalde de Málaga, el socialista Pedro Aparicio, y el primer congreso de la misma, como no podía ser menos, se celebraría en la localidad malacitana de Torremolinos.

⁵¹⁹ IGLESIAS FERNÁNDEZ, Oscar, "Los municipios en los Estatutos de Autonomía", *Temas para el Debate*, nº 126, 2005, pág. 60.

Se necesitaba una ley estatal que pusiera orden a todo el desarrollo municipal que se recogía en el texto constitucional. En el mismo discurso de investidura, Felipe González se comprometió a presentar un proyecto de Ley de Régimen Local. Un año después, en noviembre de 1983, el ministro de Administración Territorial, Tomás de la Quadra, remitió a los distintos Grupos Parlamentarios un documento titulado *Principios de la Ley por la que se regulan las Bases del Régimen Local*, que sería remitido posteriormente, en marzo de 1984, al Congreso de los Diputados para su tramitación.

Curiosamente el proceso político de aprobación de la legislación básica sobre el régimen local coincidió con la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA. No obstante el proceso continuó con normalidad por cuanto era la Ley que faltaba para completar la estructura territorial del Estado Autonómico y respondía al modelo que habían defendido los socialistas desde 1977.

En este modelo se recogía que la autonomía local se configura y se desarrolla a través de la legislación de régimen local, pero también en toda Ley estatal o autonómica reguladora de cualquiera de los diversos sectores de acción pública. Esta autonomía tendría como límite el principio de unidad y estaría a favor de unas relaciones interadministrativas para garantizar la coherencia de toda la acción pública en el territorio.

Por último, y como novedad, la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 facultaba a las Comunidades Autónomas a diseñar y establecer comarcas, áreas metropolitanas u otras entidades, todas ellas integradas por municipios.

III.10-LOS ACUERDOS AUTONÓMICOS DE 1992.

Como viene siendo norma habitual en la época de Felipe González, el PSOE siempre celebraba un Congreso Federal un año después de la celebración de las Elecciones Generales. Este caso no fue una excepción y tras la victoria electoral socialista en octubre de 1989, Madrid acogió en noviembre de 1990 la celebración del XXXII Congreso, que tuvo como título “*En una nueva sociedad*” y que sirvió de antesala de los Pactos Autonómicos de 1992. Fueron tres días de un gran debate político en los que se analizaron las propuestas congresuales que haría el partido en las resoluciones finales en materia municipal y autonómica.

La Comisión de Política Municipal, Autonómica y Territorial trabajó sobre la Ponencia-marco y las más de 800 enmiendas presentadas a ella. En el capítulo referido a las actuaciones en las grandes ciudades se proponían diversas soluciones a los problemas de tráfico como limitar el acceso de los vehículos privados al centro de estas urbes y el fomento del transporte público.

Asimismo, se propusieron un buen número de enmiendas para concretar el apoyo a la mejora de los servicios en los pequeños y medianos municipios. Para conseguir la potenciación de estas corporaciones, se aconsejaba también aplicar incentivos para su fusión voluntaria.

Respecto al punto de la Ponencia-marco en el que se decía que el PSOE consideraba oportuno generar mecanismos para asegurar una mayor gobernabilidad y estabilidad municipales, las enmiendas que debatió la Comisión pasaban desde proponer la ampliación de la capacidad ejecutiva del alcalde hasta aconsejar actuaciones para evitar el transfuguismo. Otras enmiendas apuntaban a la introducción de la moción de confianza en el ámbito municipal o a la necesidad de contar con los 2/3 de los votos del pleno local, para presentar mociones de censura y, en materia de financiación, las enmiendas a la Ponencia-marco para mejorar la situación financiera de las corporaciones locales, aconsejaban una mayor canalización de recursos hacia los ayuntamientos.

Se habían presentado, además, dos enmiendas centrales para que la ponencia incluyera un capítulo que reflejara las futuras actuaciones en materia autonómica y territorial, cuestiones que no reflejaba el documento marco.

Una de ellas proponía alcanzar un Pacto de Estado sobre el desarrollo y la culminación del proceso autonómico. Aconsejaba también la adopción de mecanismos que favorezcan el reequilibrio territorial y que doten a las Comunidades Autónomas de más recursos para atender nuevos servicios y demandas.

La enmienda apostaba, por otra parte, por una mayor fluidez en la relación y la cooperación entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, al tiempo que recomendaba la potenciación del Senado como Cámara territorial.

La segunda de las enmiendas sobre esta materia, suscrita por la Federación catalana de Hospitalet de Llobregat, proponía incluir en el texto el desarrollo federalista del Estado de las Autonomías. Abogaba por la ampliación de competencias para las autonomías, con objeto de equiparar las distintas situaciones regionales; el traspaso de materias de titularidad estatal, tales como la Administración de justicia y la seguridad ciudadana, y, por último, la reforma profunda de los servicios centrales y periféricos de la Administración del Estado.⁵²⁰

El socialismo catalán volvía a apostar, una vez más, por la propuesta federal para dar respuesta a sus reivindicaciones de mayor autonomía política para Cataluña y, en general, en el Congreso se dio vía libre al Gobierno para negociar con la oposición del PP la firma de unos nuevos pactos autonómicos que vieron la luz un año después y que supusieron la profundización en la descentralización administrativa de las Comunidades Autónomas, en especial, aquellas que accedieron a través de la vía del artículo 143 de la Constitución española.

Meses después, las Elecciones Municipales y Autonómicas, celebradas el 26 de mayo de 1991, significaron el primer indicio claro del declive electoral y político del PSOE. El PP se había refundado en el famoso Congreso de Sevilla en el que Manuel Fraga Iribarne dio las riendas del partido a un joven político: José María Aznar, que había dimitió, tras aceptar el cargo, de sus funciones como presidente de la Junta de Castilla y León. El PSOE, por su parte, se vio envuelto en los primeros casos de corrupción, en especial el que salpicó al vicepresidente del Gobierno y vicesecretario general del partido, Alfonso Guerra, que tuvo que dimitir tras conocerse el conocido como “*caso Juan Guerra*”.

A pesar de ello, el PSOE ganó las Elecciones, tanto municipales como autonómicas, con un cierto margen. En la contienda local el PSOE obtuvo 7.224.242 votos, un 38,34% del total, lo que se tradujo en la elección de 25.260 concejales frente a los 19.298 del PP, pero se perdieron muchas alcaldías de capitales de provincia y de ciudades de más de 50.000 habitantes.

En las 10 mayores ciudades, el PSOE obtuvo inicialmente 4 alcaldías: Barcelona, Málaga, Murcia y Zaragoza, y también Las Palmas desde 1993; el Partido Popular gobernaría las alcaldías de Madrid, Palma de Mallorca y Valencia. El CDS gobernaría Las Palmas de 1991 a 1992 (con apoyo de

⁵²⁰ *El Socialista*, nº 513, 15-11-1990.

PP e ICAN); el PNV conseguiría la de Bilbao y el Partido Andalucista la de Sevilla (gobernando junto al PP). La alcaldía de Las Palmas la obtuvo el CDS, que la cedió a un independiente (excandidato del PP) en 1992, y acabó en manos del PSOE en 1993; el mismo año el PSOE pierde La Laguna en favor de ATI (CC); una moción de censura en septiembre de 1991 dio Ferrol al PSOE en detrimento del PP

En las Elecciones Autonómicas el PSOE conservó gran parte del poder autonómico, pero perdió Comunidades Autónomas emblemáticas como Madrid o Navarra. El PSOE gobernaría en Asturias, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Extremadura, La Rioja, Murcia y Comunidad Valenciana, además de Andalucía que había tenido elecciones en 1989. Era un primer indicio del gran vuelco autonómico y local de 1995, y del cambio político que empezaba a notarse en España.

A la conclusión de estas Elecciones Autonómicas y Municipales, se recordaba que la línea oficial del partido y la filosofía que había inspirado su labor primero en la oposición y luego, a partir de 1982, fue la defensa del Estado Autonómico que había nacido de la Constitución de 1978. Era un autonomismo que pretendía evitar la asimetría o la bilateralidad, dos rasgos que reclamaban para sí los nacionalismos periféricos.

En buena medida ese era un ejercicio de federalismo, esto es, facilitar la ampliación de las competencias de todas las Comunidades Autónomas de vía lenta para que todas ellas pudieran alcanzar el techo competencial y poder ser consideradas de régimen común, a excepción de Navarra, País Vasco y Canarias que gozaban de un privilegiado sistema hacendístico.

Esta era la idea de fondo que Felipe González había querido transmitir en su discurso sobre el Estado de la Nación, el 20 de marzo de 1991. En este recordado discurso González ofreció a todas las fuerzas parlamentarias representadas en el Congreso de los Diputados, un pacto autonómico para homogeneizar y estabilizar el Estado de las Autonomías.⁵²¹ Era el momento ideal, pasado diez años de la firma de los primeros Pactos Autonómicos y pasados cinco para las Comunidades Autónomas de vía lenta, período en el que, en teoría, deberían haberse igualado en competencias con aquellas que accedieron por la vía rápida del artículo 151.

El presidente del Gobierno mandó un primer borrador a todas las fuerzas parlamentarias, que sería firmado por el PP, pero que no lograría la adhesión del resto de partidos políticos, porque según el protocolo firmado por el PSOE y el PP se pretendía “*ultimar, de acuerdo con las previsiones*

⁵²¹ GONZÁLEZ, Felipe. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, sesión del 20 de marzo de 1991, pág. 4775.

constitucionales, la definición concreta del desarrollo del Título VIII de la Constitución, de manera que se afiance el funcionamiento integrado y estable del Estado autonómico”⁵²², algo que no le gustaba nada ni al PNV ni mucho menos a CiU.

Los Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992 perseguían dos objetivos prioritarios: ampliar las competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE para situarlas a un nivel parecido al de las Comunidades del Artículo 151 CE, y reforzar e institucionalizar las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sobre la base del principio de cooperación, basado, sobre todo, en la potenciación de las conferencias sectoriales.⁵²³

En los acuerdos no se incluyó la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, el INSALUD, por no estar todavía claramente definido un sistema de financiación adecuado. Las transferencias en esta materia serían completadas por el Gobierno del Partido Popular, años más tarde. Lo mismo sucedió con los traspasos en materia de enseñanza no universitaria, que habrían de adaptarse al calendario de implantación de la LOGSE, por lo que no pudieron hacerse efectivos durante el período 1992-1996. El PP también completaría las transferencias en esta materia e incluso llegó a elaborar una nueva ley de educación: la LOCE que no llegó a entrar en vigor efectivamente por su derogación por el primer Gobierno socialista de Zapatero.

El procedimiento previsto para la aplicación de lo acordado se realizaría en dos fases: una inmediatamente, a través de la aprobación de una Ley Orgánica de transferencia de competencias, como se recoge en el artículo 150.2 de la CE y otra, posteriormente, en la que se reformarían todos los Estatutos de Autonomía afectados por los acuerdos.

Además de lo apuntando, se suscribieron dos compromisos: el de alcanzar un consenso sobre el régimen de autogobierno de Ceuta y Melilla y el de reformar los Estatutos de Valencia y Canarias para recoger la ampliación de competencias efectuadas a través de las Leyes Orgánicas de transferencias.

En materia de financiación destaca el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, suscrito el 20 de enero de 1992. Su objetivo era incrementar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, asegurar su suficiencia económica y fijar criterios para determinar la

⁵²² FAJARDO SPÍNOLA, Luis, *op. cit.*, pág. 150.

⁵²³ SEVILLA, Jordi, *op. cit.*, 2009, pág. 69.

participación en los ingresos del Estado, destacando el reconocimiento a las Comunidades Autónomas de una participación territorializada del 15% en el impuesto del IRPF.

Asimismo, los Pactos Autonómicos de 1992 sirvieron para la generalización de las Conferencias Sectoriales a todos los ámbitos en los que existía cierto grado de interrelación competencial, creándose nuevas conferencias y reforzando el perfil institucional de los órganos de cooperación con lo establecido en el Título I de la Ley 30/1992. Además de ello, se orquestaron nuevos mecanismos cooperativos, a través de las conferencias sectoriales y los convenios, como se comprueba con el desarrollo de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, los Consorcios y los Planes y Programas conjuntos entre el Estado Central y las diferentes Comunidades Autónomas.

La primera fase de ejecución de los Pactos Autonómicos de 1992 culminó con la aprobación de una importante ley que permitió desarrollar los acuerdos suscritos por el Gobierno de Felipe González y el Partido Popular. Nos referimos a la Ley Orgánica 9/1992 de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a su autonomía por la “*vía lenta*” del artículo 143 de la CE.⁵²⁴ Los grupos nacionalistas, según Javier Corcuera, no firmaron los Pactos por mantener “*el hecho diferencial, lo que no es sino voluntad de negociar cuál hubiera de ser, en adelante, tal diferencia (...) y por mucho que las Comunidades del 143 de la Constitución Española aceleren el paso y cambien el horizonte del 148 de la Constitución Española por el del 149, las Comunidades de la disposición transitoria segunda han seguido avanzando y, al tiempo, buscan legitimar la creación de nuevas diferencias*”.⁵²⁵

Después de haber aprobado esta Ley Orgánica se reformaron los Estatutos de Autonomía de dichas Comunidades Autónomas que tuvo lugar en una misma fecha, el 24 de marzo de 1994, mediante Leyes Orgánicas de reforma de sus respectivos estatutos para adecuarlos a la nueva situación jurídica.

Las Comunidades Autónomas que reformarían su Estatuto en esta fecha serían: el Principado de Asturias (Ley Orgánica 1/1994), Cantabria (Ley Orgánica 2/1994), La Rioja (Ley Orgánica 3/1994), Murcia (Ley Orgánica 4/1994), Aragón (Ley Orgánica 6/1994), Castilla La Mancha (Ley Orgánica 7/1994), Extremadura (Ley Orgánica 8/1994), Islas Baleares (Ley Orgánica 9/1994), Comunidad de Madrid (Ley Orgánica 10/1994) y Castilla y León (Ley Orgánica 11/1994).

⁵²⁴ CORCUERA ATIENZA, Javier, “Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga”, *Sistema*, nº 118-119, 1994, pág. 95.

⁵²⁵ *Ibid.*, pág. 97.

En las dos Comunidades en que había habido una transferencia específica de competencias se derogaron y se actualizaron dichas transferencias al tiempo que se reformaron sus respectivos estatutos. En la Comunidad Valenciana se realizó por Ley Orgánica 5/1994 y Canarias tendría que esperar dos años más para reformar su Estatuto, que se hizo en base a la Ley Orgánica 4/1996.

Quedaban pendientes de elaborar los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla. Entrarían en vigor en virtud de las Leyes Orgánicas 1 y 2 de 1995, de 13 de marzo y dotarían a ambas ciudades de un régimen de autogobierno específico en lo institucional y en lo competencial, manteniendo su condición de Entidades Locales.

En este intenso período de tiempo, Galicia realizaría una ampliación competencial, de la mano del presidente de la Xunta, Manuel Fraga Iribarne. A través de la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, se dotaría de nuevas competencias no contempladas en su Estatuto o contempladas con un nivel competencial inferior, como las relativas a transporte marítimo, cooperativas y asociaciones.

En la última legislatura de Felipe González (1993-1996), se produce un notable incremento de los traspasos asumidos en los nuevos Estatutos de Autonomía. La cifra total en este período es de 304⁵²⁶, muy superior a la de las Legislaturas 1986-1989 (97 traspasos) y 1989-1993 (52 traspasos). De estos 304 traspasos, 204 se realizarían a las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE, 84 a las Comunidades del artículo 151 CE y por último 31 a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Entre estos traspasos se recogían los referidos a materias nuevas como industria, energía y minas, radiodifusión, cámaras y colegios profesionales, juegos y apuestas, asociaciones, espectáculos, legislación laboral, INSERSO y Universidades, cumpliendo así lo pactado en traspasos en los Acuerdos Autonómicos de 1992, salvo en pequeños detalles como productos farmacéuticos, que se traspasaría bajo gobierno del PP.

También en este período de tiempo Cataluña, en virtud de la Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, recibió las transferencias en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, un adelanto de lo que tan sólo 10 años después conseguiría con la reforma del Estatuto de Cataluña promovida por el socialista Pasqual Maragall.

⁵²⁶ SEVILLA, Jordi, *op. cit.*, 2009, pág. 69.

III.11-LA ETAPA FINAL DE FELIPE GONZÁLEZ: EL AGOTAMIENTO DE UN PROYECTO POLÍTICO.

El PSOE afrontaba la cita electoral del 6 de junio de 1993 en unas precarias condiciones políticas. El desgaste acumulado en más de 10 años de gobierno se estaba notando en un partido que necesitaba un nuevo impulso político. En la oposición, el PP estaba formalizando un proyecto que cada vez contaba con más adeptos. De hecho, los populares eran los favoritos para todas las encuestas, desde el CIS hasta las que publicaban cualquier periódico. Se daba por seguro que el PSOE se iría a la oposición pero lo que nadie esperaba es que Felipe González se volvería a reinventar una vez más en la campaña electoral, donde, a modo de curiosidad, presentó como número 2 por Madrid a Baltasar Garzón, un juez estrella que daría muchos quebraderos de cabeza al partido a partir de 1994, fecha en la que se reincorporó a la Audiencia Nacional tras un fugaz paso por la Delegación Nacional del Plan sobre Drogas.

En materia autonómica, el PSOE ofrecía en el programa electoral toda una declaración de intenciones entre las que destacaba la culminación del proceso autonómico tras los pactos firmados en 1992 con el Partido Popular. En el programa se recogía que *“los socialistas pensamos que el reforzamiento de la cohesión y la solidaridad nacional exige un Gobierno estable con un apoyo parlamentario suficiente, una presencia activa del Estado en el conjunto del territorio nacional para contribuir al reequilibrio del mismo, un decidido impulso de colaboración entre todas las administraciones y el reforzamiento del papel de los ayuntamientos. La culminación y el desarrollo del Pacto Autonómico junto con el impulso de un Pacto Municipal, que dote de nuevas competencias a los Ayuntamientos, son partes esenciales de nuestra oferta electoral. Por otra parte, el PSOE es partidario de un acuerdo institucional para implantar fórmulas de recaudación y gestión tributarias basadas en el principio de corresponsabilidad fiscal”*.⁵²⁷

El PSOE que partía al inicio de la campaña electoral con más de 10 puntos de desventaja en las encuestas hizo una campaña electoral muy intensa basada en la explicación de las grandes esencias del Estado de bienestar (pensiones, universalización de la salud y de la educación, atención a la Tercera Edad) que podrían verse puestas en peligro con las políticas liberales que anunciaba el Partido Popular. España, como toda Europa y Japón vivía un momento de gran recesión económica, circunstancia que se notaba en la destrucción de empleo. Además España tuvo que aplicar importantes ajustes para

⁵²⁷ *El Socialista*, nº 562, abril de 1993, pág. 32.

cumplir los criterios en inflación, déficit y deuda pública que exigía el Tratado de Maastrich para la implantación de la moneda común, el euro.

En la contienda electoral, el PSOE sacó 9.150.083 votos⁵²⁸, un 38,78% del total, lo que le otorgó 159 diputados, 18 más que el PP. En este contexto, Felipe González, para ser proclamado presidente y para contar con una mayoría estable que le permitiera gobernar con estabilidad, llegó a un acuerdo de legislatura con CiU, que tenía 17 diputados y también llegó a acuerdos puntuales con el PNV, que tenía otros 5 diputados.

Era tiempos difíciles para el PSOE que afrontaría, de largo, la peor legislatura que tuvo Felipe González como presidente del Gobierno de España. La presión mediática y de la oposición que acorralaban al PSOE por los casos de corrupción conocidos y la profundización de la crisis económica no eran el mejor caldo de cultivo para ejercer una buena labor de gobierno.

A ello se unía la oposición política y mediática al Pacto de Gobierno con CiU, una circunstancia que empezó a remover los cimientos del Estado de las Autonomías firmados en 1992 con el Partido Popular. CiU, a cambio de su apoyo, exigía cada vez más medidas fiscales, económicas y políticas que profundizaran en el autogobierno de Cataluña. El Gobierno central tuvo que conceder cesiones puntuales a la Generalitat, sobre todo en materia de impuestos (IRPF, IVA, etc), que afectó al conjunto de las Comunidades Autónomas. El Estado Central fue cediendo competencias en una dinámica no demasiado meditada y que los nacionalistas supieron explotar de una forma muy interesada. Los Gobiernos del PSOE y del PP en minoría parlamentaria han tenido que seguir cediendo transferencias a los Gobiernos Autónomos del País Vasco, Cataluña y Canarias a cambio de conseguir una estabilidad parlamentaria que ha afectado a la configuración del modelo del Estado de las Autonomías a lo largo de las dos últimas décadas.

En marzo de 1994, el PSOE celebraría en Madrid su XXXIII Congreso Federal, un año después de las Elecciones Generales de 1993 en las que los socialistas perdieron la mayoría absoluta de la que habían disfrutado en las legislaturas anteriores. Esta pérdida de votos y escaños se había traducido en una minoría parlamentaria que obstaculizaba la labor de gobierno que había desarrollado Felipe González en la última década. Para salvar esta circunstancia el partido debía buscar un apoyo estable de legislatura y para ello se apoyó, prioritariamente, en los nacionalistas catalanes de CiU.

⁵²⁸ Fuente: www.mir.es (Página web del Ministerio del Interior).

En el discurso de clausura de ese Congreso titulado “*Un nuevo impulso del socialismo*”, el secretario general, Felipe González afirmó que “*nuestro modelo del Estado de las Autonomías requiere un nuevo impulso y un proceso de clarificación. Hemos dado un paso para que las Autonomías del artículo 143 de la CE aumenten considerablemente sus competencias y vamos a hacer ahora un esfuerzo para completar las Autonomías del artículo 151*”.⁵²⁹ González se hacía una pregunta sobre el cierre del modelo territorial que nos planteaba la Constitución, “*¿Significa esto que tengamos un modelo cerrado y acabado definitivamente? Más que este problema del cierre del modelo, a mí me preocupa que empecemos a recuperar elementos de cooperación entre las responsabilidades centrales del Estado y las responsabilidades autonómicas*”.⁵³⁰

González, ante el plenario abordaría el pacto de gobierno al que había llevado con los nacionalistas. Decía que “*lograr un pacto con los nacionalistas es algo que considero positivo para España, ya que el participar si no en el Gobierno, sí en la gobernación del Estado, contribuye a hacer país y a compartir con nosotros un proyecto de cohesión social y de solidaridad entre todos*”. El presidente del Gobierno defendía que para dar estabilidad política a España era necesario invitar a los nacionalistas, tanto catalanes como vascos, a responsabilizarse de las decisiones del Gobierno de España. De esta manera, las tensiones nacionalistas periféricas quedarían neutralizadas y, a cambio, se crearían sinergias positivas para la gestión política del Estado de las Autonomías.

El Congreso se cerraría con las resoluciones políticas acordadas al final de la ponencia-marco con la que se habían iniciado los trabajos tres días antes. En el capítulo de ordenación territorial, las consideraciones que se hicieron sobre política autonómica pusieron su acento en la necesidad de que el desarrollo del Estado de las Autonomías se hayan en base a los principios de solidaridad y cooperación.

Antonio Trevín, uno de los ponentes de la comisión de política autonómica, afirmó como conclusión de los trabajos de la misma que “*el PSOE va a desarrollar una política autonómica que haga compatible la defensa de un proyecto global para España con proyectos específicos para cada una de las Comunidades Autónomas*”.⁵³¹

El PSOE también se comprometió en las resoluciones a armonizar el funcionamiento de los distintos niveles de la Administración, de forma que no se produzcan duplicidades en la prestación de

⁵²⁹ *El Socialista*, nº 570, marzo 1994, pág. 18

⁵³⁰ *Ibíd.*

⁵³¹ *El Socialista*, nº 570, marzo 1994, pág. 33.

servicios, de igual forma que no se dejará que la presente legislatura finalice sin que Ceuta y Melilla dispongan de un Estatuto de Autonomía, algo que se conseguirían un año después, en 1995.

El PSOE legitimaría los pactos con los nacionalistas pero éstos tendrían su precio político. La oposición y sobre todo la oposición mediática encontrarían un flanco débil en el nuevo gobierno: decir a los españoles que se gobernaba pensando en dos regiones que se comportaban como vampiros de las otras. Fue un discurso que desgató muchísimo a los socialistas que vivían sus momentos más bajos desde la Transición. La corrupción y el pacto con los nacionalistas fueron el caldo de cultivo perfecto para que el PP articulara un discurso que le llevaría a La Moncloa sólo dos años después de la celebración de este Congreso Federal.

El recorrido de Felipe González estaba tocando a su fin. Las Elecciones Municipales y Autonómicas del 28 de mayo de 1995 supusieron un auténtico vuelco electoral en España. En la contienda local, el PSOE consiguió 6.838.607 votos, un 30,83% del total, lo que otorgó al partido 21.189 concejales, sin lugar a dudas a muy larga distancia del PP que obtuvo 7.820.392 votos y 24.772 concejales.

En las 10 mayores ciudades, el Partido Popular obtiene 8 alcaldías: Madrid, Las Palmas, Málaga, Murcia, Palma de Mallorca, Sevilla, Valencia y Zaragoza, mientras que los socialistas sólo conservan Barcelona, con Pascual Maragall como alcalde y el PNV mantuvo la de Bilbao.

En las autonómicas el PSOE tan sólo consiguió mantener, además de Andalucía que había celebrado elecciones en 1994, Castilla La Mancha y Extremadura. Cataluña era gobernada por CiU y el País Vasco por el PNV. El resto de Comunidades Autónomas pasaron a manos del Partido Popular, que preparó en ese año 1995, desde la oposición y los gobiernos locales y autonómicos que acababan de conseguir, toda una estrategia electoral que desembocaría en la victoria de los populares en 1996.

El ambiente político se hizo muy denso, el Gobierno cada vez tenía más dificultad en sacar las principales leyes adelante, incluso tuvo que aceptar como se prorrogaban unos Presupuestos Generales del Estado, algo no demasiado aconsejable en un contexto de crisis económica como la que vivía España y Europa en esos momentos.

Todo ello, unido a la gran derrota electoral de 1995, precipitó el adelanto electoral para el 3 de marzo de 1996, la última contienda electoral en la que Felipe González Márquez sería cabeza de cartel de un PSOE que sufrió lo que el propio partido denominó “*dulce derrota*”. Todas las encuestas daban

al PP más de 15% de ventaja al inicio de la campaña electoral, pero pronto se vio que, de nuevo, Felipe González poco a poco, cada día de campaña electoral le iba recortando ventaja.

Había sido la legislatura más dura y más áspera que había sufrido Felipe González desde que era Presidente del Gobierno. Con unos Presupuestos Generales prorrogados no le quedaba otra alternativa que adelantar las Elecciones Generales año y medio antes de agotar la legislatura.

El PSOE preparó un programa electoral en el que hacía propósito de enmienda en muchos apartados, en especial en los mecanismos de control para prevenir la corrupción. En materia autonómica, el propio Felipe González, en un editorial titulado *“Por qué ahora hay que votar al PSOE”* publicado en *El Socialista* apelaba entre otras cosas *“al desarrollo de un Estado de las Autonomías que, reconociendo los rasgos diferenciales de cada una de las nacionalidades y regiones que lo constituyen, enriquezca el patrimonio común de los españoles”*.⁵³² El secretario federal de Estudios y Programas, Joaquín Almunia, en el mismo periódico decía que *“seguiremos profundizando en la cohesión territorial y social”*⁵³³ y anunciaba que en el programa electoral *“presentamos propuestas para mejorar el funcionamiento de la Administración pública y del desarrollo autonómico”*.⁵³⁴

Dentro del programa había un apartado titulado *“Perfeccionamiento del Estado autonómico”*⁵³⁵ en el que se desglosaban las propuestas en esta materia. Para ello, el PSOE proponía:

“-Completar los traspasos, en virtud de los Acuerdos de 1992 y proseguir las transferencias a Ceuta y Melilla.

-Incrementar la cooperación entre el Estado y las CCAA

-Llevar a cabo el Pacto Local, dotando a las entidades locales de más competencias y recursos económicos.

-Elaboración de una Ley de Grandes Ciudades.

-Mejorar la financiación local.

⁵³² *El Socialista*, nº 590, enero-febrero 1996, pág. 3

⁵³³ *Ibíd.*, pág. 9

⁵³⁴ *Ibíd.*

⁵³⁵ *Ibíd.*, pág. 38.

- Incrementar el grado de corresponsabilidad fiscal de las CCAA”.
- Coordinación de todas las Administraciones en el cumplimiento de los compromisos de déficit público y endeudamiento derivados de la pertenencia a la UE.
- Culminar el desarrollo del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.
- Especializar al Senado en el control de la política autonómica y en el seguimiento e impulso del desarrollo del Estado de las Autonomías.
- Hacer coincidir la elección de los senadores con la celebración de las elecciones autonómicas, convirtiendo al Senado en una cámara permanente, gradualmente renovable.”⁵³⁶

Con estas ideas el PSOE afrontó la cita electoral del 3 de marzo, en la que obtuvo 9.425.678 votos⁵³⁷, un 37,63% del total, lo que le otorgó 141 diputados, 15 menos que el PP. Al final les separó a ambos partidos 290.328 votos y un punto porcentual, pero, como era lógico, el PP formaría gobierno con el apoyo de legislatura de CiU y el PNV. José María Aznar López se convertía en el cuarto Presidente del Gobierno desde la Transición, completando así lo que él mismo definiría como “*la segunda Transición*”.

El 20 de junio de 1997, en el marco del XXXIV Congreso Federal del PSOE, se producía una noticia que convulsionaría la vida política española: Felipe González, secretario general del partido desde 1974 hasta 1997 y presidente del Gobierno español desde 1982 hasta 1996 anunciaba que no se presentaría a la reelección como máximo dirigente del PSOE. Era una noticia de alcance que, no por inesperada, dejaba de ser importante. Con su anuncio, Felipe González dejaba a un partido que debía ir construyendo poco a poco un nuevo discurso político, a partir de una figura emergente elegida a dedo, en el marco del citado congreso: se trataba de Joaquín Almunia, ministro de varias carteras de los gobiernos socialistas desde 1982 y hombre de confianza de González.

Se cerraba un ciclo de dos décadas en las que Felipe González había sido máximo responsable del partido, desde los tiempos en los que en la clandestinidad era conocido como “*Isidoro*” hasta la que fue una auténtica referencia en el contexto político internacional.

En la materia que nos ocupa, la cuestión territorial, González había sido junto con el Presidente Adolfo Suárez los dos verdaderos protagonistas de la construcción del Estado de las Autonomías.

⁵³⁶ *Ibíd.*

⁵³⁷ Fuente: www.mir.es (Página web del Ministerio del Interior)

Había sido el Presidente del Gobierno encargado de desarrollar el despliegue competencial de la primera oleada de Estatutos de Autonomía. Bajo su presidencia comenzó a rodar el Estado de las Autonomías y también bajo el paraguas del PSOE, casi la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, quizás a excepción de País Vasco y Cataluña, dieron sus primeros pasos todos los Gobiernos Autonómicos. Por lo tanto, estamos hablando de un hombre con una relevancia política de primer orden en la configuración de nuestro Estado Autonómico y también de un hombre que siempre tuvo una visión de Estado por encima de los particularismos territoriales y de las reivindicaciones nacionalistas.

Felipe González tuvo una visión de Estado netamente autonomista, creo que por circunstancias políticas de la época supo entender que lo que necesitaba España era una reforma profunda en su perfil administrativo pero no una revolución en toda regla. Se contentó o, más bien, consideró que lo que mejor convenía a la España de entonces era una apuesta autonomista, una especie de café para todos que impidiese una asimetría radical. Optó por el autonomismo, porque haber planteado el federalismo en los términos que el PSOE entendía una visión federal del Estado hubiese sido una revolución no entendida por el arco parlamentario de derecha y de centro-derecha y, desde luego, no hubiese sido nunca la opción de los militares que, por aquel entonces, decían mucho en España.

Por eso, el PSOE acabó aceptando aquel difuso Título VIII de nuestra Constitución, era un primer paso hacia un modelo que se podía conseguir en un futuro: una España federalizable aunque, con el paso de los años y de la responsabilidad de gobierno del propio Felipe González, se vio que la opción autonomista era la mejor.

Era una especie de “*juancarlismo*” en la cuestión territorial: teniendo como sueño la conquista federal del Estado, lo útil en aquel momento era ser autonomista. Al igual que en el modelo de Estado, donde se aceptó una monarquía parlamentaria a cambio de conquistas otros derechos políticos, en este caso, se apostó por el autonomismo como primer paso para llegar a conseguir un Estado federal.

Esa fue la senda y la guía de Felipe González en esta materia y ese fue su verdadero legado. Para ello optó por un delfín que reunía todas las características que él creía necesarias para el partido: un político joven pero con una dilatada experiencia política. Leal y a la vez con ideas renovadas. Eso era lo que representaba Joaquín Almunia que fue, curiosamente, el ministro más joven de su primer gabinete, uno de sus últimos ministros de Administraciones Públicas y el último portavoz que tuvo el PSOE en el Congreso de los Diputados en época de González. Por lo tanto, Almunia sabía muy bien lo que quería en materia territorial, quizás una continuidad en la política de Felipe González, aunque, por

su corto desarrollo al frente del partido, es una de las incógnitas que dejó en el aire: hubiese optado por un giro federal como el que dio posteriormente Zapatero o se hubiese mantenido en esa senda autonomista trazada por su antecesor en la secretaría general del partido. No lo sabemos bien, lo único que tenemos claro que fue un breve paréntesis entre los dos secretarios generales más carismáticos del PSOE de su historia más reciente.

En cualquier caso fue un congreso colapsado por la noticia política del año en el que, además, y como era protocolario se adoptaron una serie de resoluciones políticas que pasaremos a detallar posteriormente, pero que debía llevarlas a cabo un nuevo líder que debería concentrar sus esfuerzos en intentar no descoser un partido que no le estaba pintando nada bien su primer año de oposición al Gobierno de José María Aznar.

En aquel famoso discurso de despedida⁵³⁸ a todos los militantes y congresistas, González hizo referencias a la política autonómica llevada a cabo por el partido desde que él asumió la responsabilidad de ser secretario general. Afirmó que *“queríamos descentralizar el poder por mandato constitucional y por convicción asumiendo los hechos diferenciales y manteniendo la cohesión de los territorios y las gentes de España”*. González dejó muy claro que siempre contempló la diversidad política de España, pero también la igualdad ante la ley de todos los españoles, *“la apuesta autonómica está llena de contenidos y de riqueza, siempre que se respete el equilibrio entre hecho diferencial y elementos de cohesión, que garanticen derechos iguales para todos, que no son competencias iguales para todos”*. Además reivindicaba una labor que deberán realizar el resto de países europeos para avanzar hacia la descentralización política *“Sí, política autonómica. Hay que comprender que esto es lo que ha hecho España se anticipe a lo que va a ser un proceso de descentralización en todos los países”*. Según González esto ha hecho que *“no haya un solo centro de poder, sino varios centros de poder que respondan a la crisis de supranacionalidad y de intranacionalidad del Estado”* e hizo una apuesta para el futuro *“hemos dado un paso importante, pero hay que tener un proyecto que preserve la cohesión entre los territorios y las personas. Dicho en términos más claros, nacer en una comunidad no puede suponer tener distintas oportunidades en educación o en salud. Y eso que es la defensa del Estado de las Autonomías y su desarrollo, no puede confundirse con el centralismo”*.

En aquel histórico fin de semana, además de la renuncia del secretario general que colapsó el resto de noticias que pasaban en torno al congreso, se trabajó con intensidad en dos direcciones: en buscar una nueva ejecutiva federal que ayudara en la ingente labor de consolidar la nueva figura

⁵³⁸ GONZÁLEZ, Felipe. Discurso de apertura del XXXIV Congreso, *El Socialista*, nº 606, Julio, 1997.

emergente de Joaquín Almunia y en trabajar en el paquete de resoluciones que se aprobarían en el propio congreso y que marcarían el horizonte ideológico en los siguientes meses de actividad política.

En torno a la cuestión autonómica hubo seis resoluciones y también hubo una mención expresa a la reforma del Senado, que ya por aquella época era una de las prioridades políticas del partido⁵³⁹. En aquel congreso hay referencias explícitas al federalismo⁵⁴⁰ como filosofía política del partido, pero todavía no se ha despegado el discurso autonomista que caracterizó la gestión de Felipe González a lo largo de catorce años de gobierno socialista. El autonomismo⁵⁴¹ configura una cultura política integradora que no opone el autogobierno de las nacionalidades y regiones al poder político del Estado, sino que reivindica la necesidad de uno y otro y la cooperación entre ambas con lealtad para el progreso y la convivencia democrática y pacífica para todos los españoles. El autonomismo supone así una concepción solidaria del Estado autonómico en la que los poderes políticos autonómicos y estatales cooperan para preservar la igualdad de todos los españoles, corrigiendo los desequilibrios territoriales y las desigualdades sociales y actúan con mayor proximidad y eficacia para resolver mejor las demandas de la ciudadanía. Así queda de manifiesto en las intenciones de la resolución número 2, al hablar de la necesidad de conseguir españoles autonomistas, para construir una España autonómica, en el que se tenga en cuenta las diferentes nacionalidades y regiones de España. En estas resoluciones el PSOE manifestaba su deseo de profundizar en el desarrollo local como contrapeso al autonómico, no pivotar su política para responder a las reivindicaciones nacionalistas y la reforma de los estatutos de autonomía⁵⁴². Especialmente significativa es una referencia expresa a evitar los acuerdos bilaterales⁵⁴³ entre el Gobierno central y los autonómicos, sobre todo porque apenas un lustro después, la Declaración de Santillana del Mar bendecía la intención de Pascual Maragall de incluir en la reforma del Estatuto de Cataluña, la bilateralidad como forma de relación entre Cataluña y España.

El capítulo destinado a la política autonómica se tituló “*La España autonómica: una tarea colectiva*” y dentro de él se aprobaron seis resoluciones que pasó a resumir:

⁵³⁹ Resoluciones del XXXIV Congreso del PSOE. *El Socialista*, nº 608, Octubre de 1997

⁵⁴⁰ Resolución número 6 del capítulo “La España autonómica, una tarea colectiva”, aprobada en el XXXIV Congreso del PSOE.

⁵⁴¹ Resolución número 2 del capítulo “La España autonómica, una tarea colectiva”, aprobada en el XXXIV Congreso del PSOE

⁵⁴² Resolución número 6 del capítulo “La España autonómica, una tarea colectiva”, aprobada en el XXXIV Congreso del PSOE.

⁵⁴³ Resolución número 4 del capítulo “La España autonómica, una tarea colectiva”, aprobada en el XXXIV Congreso del PSOE.

1- *“En el período transcurrido desde la promulgación de la Constitución, el Estado de las Autonomías se ha revelado como un instrumento fundamental para el desarrollo de la convivencia de los españoles y el asentamiento, consolidación y desarrollo de la democracia en España”.*

2- *“La construcción de la España autonómica necesita españoles autonomistas, personas que crean en España como proyecto común y en el autogobierno de sus nacionalidades y regiones. El autonomismo es una concepción política que los socialistas incorporamos a nuestro acervo ideológico que defiende la distribución del poder político en España entre el Estado y las Comunidades Autónomas y su ejercicio pleno sobre las competencias que corresponden a cada ámbito respectivo”.*

3- *“El desarrollo autonómico no puede expresarse en la polarización de las relaciones entre el Gobierno de España y los Gobiernos autonómicos de forma exclusiva y excluyente. De lo contrario podemos favorecer un segundo proceso de centralización intramuros de las comunidades autónomas (...). Los socialistas procuraremos un nuevo impulso del papel de los ayuntamientos y otras entidades locales como factor determinante a la evitación de aquel proceso”.*

4- *“El desarrollo del Estado de las Autonomías no debe estar ligada a las reclamaciones de los partidos nacionalistas ni ser el resultado de acuerdos bilaterales entre el Gobierno central y los autonómicos”.*

5- *“Desde la oposición con una actitud abierta y autonomista, los socialistas impulsaremos el desarrollo autonómico, proponiendo las reformas necesarias (reforma del Senado, perfeccionamiento de la financiación de las comunidades autónomas, administración periférica...”*

6- *“Los socialistas centraremos nuestros esfuerzos a medio plazo en alcanzar con carácter prioritario, los siguientes objetivos:*

- a) En primer lugar, concluir el desarrollo de los Estatutos de Autonomía del Artículo 151.2 de la Constitución y el proceso abierto por los Pactos Autonómicos de 1992 en particular en relación con los traspasos en materia de educación dentro de las previsiones y objetivos de la LOGSE.*
- b) En segundo lugar, garantizar el respeto de los elementos diferenciadores de las comunidades autónomas establecidos en la Constitución.*
- c) En tercer lugar, reformar los Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas que accedieron por la vía del artículo 143 de la Constitución española para ampliar sus*

competencias en materia de asistencia sanitaria pública y otras derivadas de propio proceso autonómico.

d) En cuarto lugar, profundizar en el carácter cooperativo del Estado autonómico impulsando aquellos instrumentos que aseguren su funcionamiento conforme a los principios del federalismo.

En las resoluciones del Congreso también se hizo una referencia expresa a la reforma del Senado, para convertirlo en una verdadera Cámara territorial. Justamente este es el título de este capítulo y éste es el resumen de las resoluciones contenidas en él.

“Queremos lograr un amplio acuerdo para reformar el Senado (...). En principio lo que pretendemos es dar cauce en el Senado al interés de las comunidades autónomas en las funciones parlamentarias, especialmente a la hora de elaborar las leyes aunque también en las funciones de impulso y control del Gobierno en las de elección de miembros de órganos constitucionales y en todos aquellos de carácter presupuestaria(...)La reforma del Senado perfecciona pero no altera nuestro Estado Autonómico tal y como ha venido a configurarse finalmente a partir del Título VIII de la Constitución. Por eso la reforma se centraría básicamente en su Título III, el referido a las Cortes Generales.

Otro de los capítulos más importantes de las resoluciones del Congreso fue el referido al impulso de la reforma de la financiación de las comunidades autónomas, algo que finalmente el PSOE llevaría a cabo en el año 2009, cuando tenía responsabilidad de gobierno José Luis Rodríguez Zapatero, siendo el Ministro de Economía y Hacienda, Pedro Solbes. Estas eran las propuestas principales en la materia:

“Los socialistas proponemos unas líneas para la reforma del sistema de financiación que debe llevarse a cabo con el consenso de todas las fuerzas políticas y comunidades autónomas.

En primer término la financiación autonómica ha de basarse en el principio de igualdad en la prestación de servicios.

En segundo lugar la financiación autonómica debe basarse en el principio de suficiencia financiera.

En tercer lugar, la financiación autonómica debe basarse en el principio de solidaridad interterritorial.

En cuarto lugar, la financiación autonómica debe basarse en el principio de autonomía financiera.

En quinto lugar, la financiación autonómica ha de basarse, igualmente, en el principio de no discriminación.

Finalmente, debe desarrollar los mecanismos de solidaridad previstos en el bloque de constitucionalidad: Fondo de Compensación Interterritorial y asignaciones que garanticen un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. Los principios constitucionales (...) deben presidir los sistemas de financiación foral(...). Por último, las ciudades de Ceuta y Melilla tendrán un tratamiento similar al de las comunidades autónomas.

Esto fue lo que, en líneas generales, sucedió en aquel histórico congreso donde el PSOE estrenaba nuevo Secretario General y nueva estrategia por una travesía del desierto en la oposición a los dos Gobiernos del Partido Popular que presidió José María Aznar entre los años 1996-2004. El nuevo líder era Joaquín Almunia, un hombre que propuso reformas políticas internas y externas de calado, entre ellas la celebración de elecciones primarias para elegir candidatos, entre ellos al de la presidencia al Gobierno. En ella, él mismo perdería ante Josep Borrell. Esta bicefalia impidió articular un discurso y sobre todo un proyecto político. Fueron unos años difíciles, en los que dentro del partido se realizaban movimientos para encontrar un nuevo líder político que renovara las formas y el fondo ideológico del partido. Todos estos movimientos miraban hacia un horizonte que no era otro que la celebración del XXXV Congreso Federal en el que llegaría a la máxima responsabilidad del partido un diputado leonés: José Luis Rodríguez Zapatero.

III.12-LA SUCESIÓN DE FELIPE GONZÁLEZ: JOAQUÍN ALMUNIA, SECRETARIO GENERAL DEL PSOE (1997-2000).

El PSOE durante los años 1997-2000, entre el XXXIV Congreso, en el que renunció a su cargo Felipe González y el XXXV Congreso Federal, donde salió elegido José Luis Rodríguez Zapatero, pasó una auténtica travesía por el desierto en la oposición al primer Gobierno de José María Aznar. En este período, el partido padeció una bicefalia poco recomendable para articular un nuevo proyecto político en torno a un líder recién elegido.

Joaquín Almunia quiso airear el partido, después de veinte años de sólido liderazgo de Felipe González y Alfonso Guerra. Trató de modernizar sus estructuras, dar una sensación de innovación. Entre sus ideas originales destacó el fomento de elecciones primarias para elegir a candidatos municipales, autonómicos y a la propia presidencia del Gobierno.

En un primer momento fue un movimiento que dio dinamismo al partido e incluso llegó a colocarle por delante en intención de voto con respecto al Partido Popular, pero lo que nunca esperaba Almunia era que esa estrategia se iba a convertir en un verdadero boomerang en contra de sus intereses. Con una campaña impecable, Josep Borrell, que no contaba lógicamente con el apoyo del aparato del partido ganó las primarias, el 24 de abril de 1998, con un 55% de los votos, a un Almunia que cometió su segundo gran error: la de no dimitir inmediatamente después de ganar las primarias Borrell.

El tercer error aún más grave que precipitaría su suerte al frente de la dirección federal del PSOE fue aceptar de nuevo ser candidato a la presidencia del Gobierno, una vez que Borrell dimitió por causas aún no suficientemente aclaradas o por lo menos, suficientemente creíbles. Borrell acabó renunciando el 14 de mayo de 1998, apenas un mes después de haber sido elegido debido a la falta de apoyo de la dirección, que le hizo literalmente la cama, y a su supuesta responsabilidad en un escándalo de fraude fiscal de Ernesto Aguiar y José María Huguet, dos antiguos colaboradores suyos cuando era secretario de Hacienda. El cuarto error y final, fue confrontarse a un Aznar pletórico, de la mano de IU y de su oscuro líder, Francisco Frutos.

El resultado final fue la mayoría absoluta del Partido Popular, entre los años 2000 y 2004, y la dimisión en la misma noche electoral de un Joaquín Almunia que nunca fue capaz de articular una propuesta política atractiva ni siquiera para su tradicional electorado.

En la materia que nos ocupa, Almunia tuvo que afrontar una difícil tarea. Por un lado, el Partido Popular planteó unas reformas para articular la estructura territorial del Estado, que fue explicada por José María Aznar el 3 de mayo de 1996 en su discurso de investidura.⁵⁴⁴ En este discurso se planteó desarrollar los Estatutos de Autonomía, propuso un nuevo modelo de financiación, una reforma en la administración, un pacto local y la reforma del Senado.

El PSOE apoyó desde el principio estas ideas de Aznar, entre otras cosas, porque como reconoce Luis Fajardo Spínola⁵⁴⁵, diputado socialista en el periodo constituyente, el PSOE no tenía en mente “*el propósito de cambiar el modelo que tan brillantemente había contribuido a establecer y la pauta a seguir era la señalada por los acuerdos de Estado en materia territorial*”.

Por otro lado, Almunia tuvo que lidiar con dos episodios preocupantes, por cuanto afectaban a la columna vertebral del Estado y en la que el PSOE tenía mucho que decir: la Declaración de Estella y el programa electoral del PSC para las autonómicas del año 1999 en la que Pascual Maragall empezó a plantear una serie de cuestiones que serían muy tenidas en cuenta en la elaboración del Estatuto de Cataluña, ya con él como presidente de la Generalitat de Cataluña.

En julio de 1998 *El Socialista*⁵⁴⁶ recogía las conclusiones de unas jornadas de reflexión sobre política autonómica que semanas antes había organizado la secretaria de Política Autonómica de la nueva Comisión Ejecutiva Federal que presidía Ramón Jáuregui. Al final de ellas se elaboró un decálogo que tenían como objetivo “*establecer mecanismos federales de cooperación y planificación con el objetivo de fomentar la cohesión del país*”. Los diez puntos estratégicos del PSOE que se acordaron en esas jornadas de trabajo serían:

- 1-Apuesta porque en la próxima legislatura sea posible el capítulo de los desarrollos autonómicos.*
- 2-Culminan la reforma de los estatutos de las Comunidades del Artículo 143 y llegar a acuerdos en el desarrollo estatutario de las del Artículo 151.*
- 3-Reconocimiento de la pluralidad y los hechos diferenciales del país.*
- 4-Establecimiento de un modelo de financiación distinta que de autonomía financiera a las comunidades autónomas y asegura la solidaridad interterritorial.*

⁵⁴⁴ AZNAR, José María, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Sesión del 3 de mayo de 1996, pág. 31

⁵⁴⁵ FAJARDO SPÍNOLA, Luis, *op. cit.*, pág. 157.

⁵⁴⁶ *El Socialista*, nº 616, junio de 1998.

5-*Impulso federalista a la cooperación y a la cohesión del Estado.*

6-*Reforma del Senado*

7-*Apuesta porque las comunidades autónomas transfieran poder a los ayuntamientos.*

8-*Cambio de la Ley Electoral para elegir directamente a los alcaldes.*

9-*Mejorar la presencia de las comunidades en la Unión Europea.*

10-*Reiterar la oferta de consenso en la construcción territorial de España.*

Muchos de estos puntos nunca se han llegado a ejecutar, ni siquiera cuando ha tenido la responsabilidad de gobierno posteriormente, pero si se tenía claro dar un impulso federalista a la filosofía autonómica del PSOE.

Entre tanto eso sucedía, el 16 de julio de 1998 y el 15 de septiembre del mismo año, los partidos nacionalistas firmaron en Barcelona y Vitoria, una declaración en el que manifestaban “*el carácter plurinacional y plurilingüe del Estado español, postulando “un acuerdo para la concepción de un marco estatal común basado en el reconocimiento de la plurinacionalidad”*”, es decir un modelo que no entra en la Constitución de 1978 porque podría definirse como “*un Estado plurinacional de tipo confederal*”⁵⁴⁷. El Ministro de la Presidencia del último Gobierno de Zapatero, Ramón Jáuregui, definió este acuerdo “*en términos de soberanismo confederal o de reclamación autodeterminista*”⁵⁴⁸ y Juan José Solozábal habló de este declaración en términos de “*planteamientos organizativos confederalistas y se reclama el reconocimiento de la autodeterminación para los pueblos de España*”.⁵⁴⁹

También, el 12 de septiembre de 1998, se firmó la Declaración de Estella-Lizarra entre todos los partidos nacionalistas vascos, además de IU del País Vasco. Fue un reto soberanista muy difícil de afrontar, sobre todo porque un año después, el 2 de diciembre de 2002, el PNV mostró su disposición a apoyar un nuevo marco político para Euskadi, lo que llevaría años después a elaborar el conocido como Plan Ibarretxe.

En Euskadi, el Partido Socialista de Euskadi (PSE), que por aquel entonces tenía como secretario general a Patxi López, reaccionó con claridad meridiana sobre las propuestas de Estella y

⁵⁴⁷ DE BLAS GUERRERO, Andrés, “El documento de Barcelona”, *El País*, 13-8-1998.

⁵⁴⁸ JÁUREGUI, Ramón, “Las reformas plurinacionales en la era posnacional”, *Leviatán*, nº 83, 2001, pág. 59.

⁵⁴⁹ SOLOZÁBAL, Juan José, *Nación y Constitución*. Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2004, pág. 199.

modificó sobre la marcha su programa electoral, para dar respuesta al envite nacionalista. Desde la dirección federal socialista tanto su secretario general, Joaquín Almunia, como el candidato a la Presidencia, José Borrell, rechazaron la propuesta de Lizarra, por considerarlo “*fuera del espíritu de la Constitución*” y reiteraron su confianza en el Estatuto de Guernica.

Otras voces, como el propio Felipe González, afirmó en Ermua, en un acto electoral, que los vascos deberían elegir entre Lizarra y Ajuria Enea y los tres barones regionales con más peso político del PSOE, Manuel Chaves, Juan Carlos Rodríguez Ibarra y José Bono, presidentes de Andalucía, Extremadura y Castilla La Mancha, firmaron en Mérida, la llamada “*Declaración de Mérida*”, en la que realizaron un reconocimiento a la Constitución española y rechazaron la posibilidad de ejercer cualquier derecho al margen de la Carta Magna.

Pero no todos los dirigentes socialistas estuvieron de acuerdo con la *Declaración de Mérida*. Ya por aquella época, comenzó a existir una línea disonante que venía del secretario general del PSC-PSOE, Pascual Maragall, que, poco a poco, se iba postulando como una alternativa seria a Jordi Pujol a base de quitarle votantes nacionalistas. Maragall afirmó que no todo el partido estaba de acuerdo con la Declaración de Mérida, que tan sólo era la opinión de tres dirigentes regionales porque, según él, la posición oficial del PSOE era de “*federalismo asimétrico*”.⁵⁵⁰

A este respecto, J. Pastor Verdú afirma que “*fue en el VII (1994) y en el VIII Congreso del PSC (1996), cuando se desarrolló un modelo federalista que reflejaba una influencia notable de Pi i Maragall, pero que se definía cada vez más como catalanista y, por tanto, como partidario del reconocimiento pleno de la plurinacionalidad del Estado, pese a que evitaba hablar tanto del derecho de autodeterminación como de un federalismo asimétrico, optando por el adjetivo diferencial, con el fin de poder exigir el mayor grado de autogobierno posible para Cataluña*”.⁵⁵¹

Otro histórico dirigente político catalán, el ponente de la Constitución Jordi Solé Tura, reflexionaba en las páginas del periódico *El Socialista*⁵⁵² sobre las reformas constitucionales que por aquellos días empezaba a debatirse en el seno del PSOE. Curiosamente, retoma una idea extraordinariamente relevante por cuanto lo dice uno de los “*padres de la Constitución*”, la de hacer del Senado una verdadera cámara federal en el que las comunidades autónomas tuvieran su órgano de expresión, pero se encuentra muy reticente en tocar el Título VIII de la Constitución, aquel que habla

⁵⁵⁰ FAJARDO SPÍNOLA, Luis, *op. cit.*, pág. 160.

⁵⁵¹ PASTOR VERDÚ, Jaime en *Nacionalismo español, esencias, memoria e instituciones*, Ed. Catarata, Madrid, 2007, pág. 203.

⁵⁵² *El Socialista*, nº 620, noviembre de 1998.

de las competencias de las propias comunidades autónomas. Solé Tura, decía que “*personalmente creo que el único cambio serio que hay que hacer en la Constitución es el del Senado, una cámara que debería representar a las comunidades autónomas y actuar como una verdadera cámara federal. Y en cuanto a los cambios que algunos exigen en el terreno de las autonomías, creo que no es necesaria ninguna reforma fundamental al respecto y que lo importante es ver cómo del actual sistema se crean las bases para que las comunidades autónomas y las ciudades aumenten su protagonismo en la construcción de una nueva Europa comunitaria*”.

Ya en enero de 1999, el PSOE consideraba fracasado el modelo de financiación autonómica que estaba llevando a cabo el Gobierno del Partido Popular. Por aquellos días la Comisión Ejecutiva Federal comenzaba a estudiar el programa electoral que llevaría a las elecciones autonómicas y municipales de ese año. En este sentido, la Comisión Ejecutiva Federal hizo pública una nota que recoge el periódico *El Socialista*⁵⁵³ y sobre todo hace una referencia a una proposición aprobada por el Comité Federal del PSOE, en marzo de 1998 y que significaba una novedad en la financiación de las comunidades autónomas.

La nota decía “*el PSOE propone (...), un nuevo sistema de financiación. Por ello, insiste en que la manera más correcta y progresista de avanzar en la autonomía financiera, sin que la misma suponga la generación de diferencias entre las distintas comunidades autónomas, es poner a disposición de éstas de una cesta de tributos en la que junto al IVA y los impuestos especiales pueda ser incluido el IRPF mediante un tipo del 5% aplicado a la base liquidable, tal y como se recoge en la resolución sobre la estructura del Estado aprobada por el Comité Federal del PSOE el pasado 21 de marzo de 1998*”.

Mientras todo esto sucedía, el futuro candidato socialista a la presidencia del Gobierno, José Borrell, seguía protagonizando actos públicos en los que iba desgranando su idea de España, consolidando así sus posibilidades de serio aspirante en las elecciones primarias que se celebrarían el 24 de abril de 1998. En unas jornadas celebradas en la localidad palentina de Magaz de Pisuegra, que recoge el periódico *El Socialista*, reivindicaba una construcción federal de España, pero garantizando la igualdad de sus tierras y de sus gentes.

Borrell afirmó que “*dejemos de mirar atrás: hablemos de lo que queremos hacer, de los proyectos que somos capaces de alumbrar en la dimensión europea y en la dimensión federal de España, orgullosos de lo que hemos hecho y conscientes de lo que queremos hacer. Ese proyecto*

⁵⁵³ *El Socialista*, nº 622, enero de 1999.

*federal que propone el PSOE reforzará y consolidará España como nación porque federal viene de pacto y unión. Se trata de tomar decisiones compartidas por arriba y de incrementar la libertad por abajo, porque federalismo es libertad. Esa solidaridad y reconocer la diversidad de España, garantizando la igualdad de sus tierras y de sus gentes debe ser nuestra receta (...). Una nación es un proyecto de un conjunto de ciudadanos unidos por referentes permanentes de convivencia. Este es el sentido moderno de la palabra nación, que hacemos nuestro, que nace de la Constitución y que nos empuja a la construcción federal de España”.*⁵⁵⁴

El año 1999 vivió unos meses preelectorales muy intensos. Ese año se celebraban elecciones autonómicas y municipales a nivel nacional y también había elecciones autonómicas catalanas con Pascual Maragall como cabeza de cartel. Para preparar estas elecciones catalanas, el PSC-PSOE preparó un nuevo documento titulado “*Nuevas oportunidades para Cataluña*”, donde Cataluña proponía lanzar una oferta política de “*catalanismo federal*”,⁵⁵⁵ que integra múltiples aspectos, que, después se recogerían, más o menos matizados, en el nuevo Estatuto de Cataluña. Entre las ideas que proponía el PSC, estaba “*pagar en proporción a la renta y recibir en proporción a la población*”⁵⁵⁶, reconocer a España con “*cuatro lenguas y cuatro culturas básicas: castellana, catalana, gallega y vasca*”⁵⁵⁷, hacer del “*Tribunal Superior de Justicia de Cataluña como Tribunal de Casación y crear la Comisión de Justicia de Cataluña, con las funciones del Consejo General del Poder Judicial*”. Este proyecto, como recoge el documento, supone la “*profundización del actual Estado autonómico con el fin de convertirlo en un Estado federal*”.⁵⁵⁸

El documento aludía expresamente a una reforma del Senado, afirmando que “*es indispensable una reforma del Senado, como verdadera Cámara de representación territorial de la realidad plurinacional de España. El Senado federal tendrá que ser la cámara de primera lectura de todos los asuntos relacionados con las autonomías y el espacio privilegiado de pacto entre sus gobiernos, (...) debe ser el marco de expresión e instrumento de la confianza federal*”.⁵⁵⁹

En este documento no se propone directamente una reforma de la Constitución española pero tampoco la reforma del Estatuto de Autonomía de 1979, sino en una novedosa herramienta

⁵⁵⁴ *El Socialista*, nº 624, marzo de 1999

⁵⁵⁵ FAJARDO SPÍNOLA, Luis, *op. cit.*, pág. 161.

⁵⁵⁶ *Nuevas oportunidades para Cataluña*, página 15.

⁵⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁵⁸ *Nuevas oportunidades para Cataluña*, página 12.

⁵⁵⁹ *Nuevas oportunidades para Cataluña*, página 13

institucional del Estado de las Autonomías: la Carta Autonómica.⁵⁶⁰ Se trataría de un complemento o ampliación del Estatuto, aprobado por el Parlamento de Cataluña y sometido luego a las Cortes Generales para su aprobación.

A nivel estatal, el PSOE preparó un completo programa electoral para intentar ganar terreno al Partido Popular. El partido manejaba la posibilidad de dar un primer asalto al poder desde los ayuntamientos y las autonomías, que sirviera de pista de aterrizaje para arrebatarse la presidencia del Gobierno al Partido Popular en el año 2000. El resultado de ambas contiendas electorales fue negativo para el PSOE, especialmente dura fue la derrota en las generales, ya que el PP consiguió una mayoría absoluta holgada que precipitó la caída de Joaquín Almunia como secretario general.

El documento que proponía el partido para las elecciones autonómicas y municipales se titulaba *“Manifiesto electoral autonómico: un proyecto plural para España”*.⁵⁶¹ El capítulo número uno, se titulaba *“El autogobierno para un mayor desarrollo y bienestar”*. En el punto 1.1 se decía que *“queremos desarrollar con plenitud el autogobierno, defendiendo los intereses de su comunidad, sin perder de vista el interés de todos los españoles, porque nuestro proyecto político busca la igualdad social con independencia del cuál sea el lugar de residencia”*.

En el punto 1.4 el partido lanzaba una propuesta autonomista, alejada del discurso federalista que marcaría la pauta tras llegar José Luis Rodríguez Zapatero a la Secretaría General. En este punto, se decía que *“queremos su voto para seguir defendiendo un Estado como nación de ciudadanos iguales ante la ley. Una España plural, en un proyecto común, a través del autonomismo constitucional, que integran los diferentes sentimientos de identidad colectiva y que asegura el autogobierno de nuestras nacionalidades y regiones, articulando de cohesión entre sus territorios así como la solidaridad entre los españoles”*.

En el punto número 2, dentro de los retos del Estado autonómico, los socialistas exigían *“la transferencia del INSALUD a todas las comunidades autónomas y propondremos medidas correctoras en su financiación”*. El punto número 3 es especialmente relevante por cuanto se apuesta desde su título por un *“autonomismo constitucional como respuesta y solución”*. En él, el partido hace toda una declaración de intenciones al afirmar que *“el PSOE tiene un proyecto para España, un país plural pero integrado que se sustenta sobre el autogobierno de sus comunidades, un proyecto diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía(...) Los socialistas consideramos que el autogobierno de*

⁵⁶⁰ FAJARDO SPÍNOLA, Luis, *op. cit.*, pág. 162.

⁵⁶¹ *El Socialista*, nº 627, mayo de 1999.

nuestras comunidades ha de ser compatible con un Estado que ejerce las funciones otorgadas por la Constitución para garantizar, entre otras cosas, la cohesión y la igualdad”.

Dentro del punto número 4 se recogen unas ideas que son radicalmente opuestas a lo que propondría después el partido a partir del año 2000. En ningún momento se plantea la reforma de los estatutos sino tan sólo completar los traspasos pendientes. En el documento se dice que *“no somos partidarios de reformas profundas en el bloque constitucional excepto en la que se refiere a la configuración del Senado”* y se plantea esta serie de prioridades:

4.1 “Completar los traspasos de todas las materias de competencia autonómica contempladas en los nuevos Estatutos a lo largo de la legislatura 1999-2003 y culminar los traspasos a las comunidades autónomas del Artículo 151”.

4.3 “Poner los mecanismos de coordinación que garanticen la igualdad de derechos básicos de todos los españoles en el acceso y en el nivel de los servicios públicos transferidos que están relacionados con derechos constitucionales, tales como la educación y la sanidad”.

4.4 “La política autonómica española debe encontrar el equilibrio entre el reconocimiento y defensa de la heterogeneidad autonómica que se deriva de los hechos diferenciales y la ausencia de privilegios económicos y sociales, tal y como exige nuestra Constitución”

El punto número 5 del programa se titulaba *“Profundizar el sistema autonómico desde el federalismo cooperativo”*. Una vez más se alude al término federal, recogiendo la filosofía autonómica del partido, pero esto como el propio documento recoge no se opone al modelo autonómico existente y sin cambiar el Título VIII de la Constitución, algo que se desbordaría posteriormente con la aprobación de los nuevos estatutos a partir de 2005.

En ese punto se dice que *“el actual Estado de las Autonomías exige avanzar en sus posibilidades (...), los avances que exigen su desarrollo deben responder a un proyecto federal, a la cultura y a las técnicas que se derivan de las experiencias federales de otros países que tienen una estructura compleja y una organización territorializada del poder. Por eso cuando utilizamos el concepto de federalismo no lo estamos contraponiendo al modelo autonómico, sino desarrollando la Constitución y su Título VIII en una orientación que responda a los problemas actuales. En particular ofreciendo la mejor respuesta a cuatro grandes cuestiones que el modelo actual no ha resuelto correctamente”.*

El punto 5.2, se propone un modelo federal para el Senado , una de las cuestiones claves que se retomaría en el año 2000, a partir del XXXV Congreso Federal del PSOE, ya que según el documento *“el Senado, tal cual lo diseñó la Constitución no se ajusta a las necesidades de un Estado descentralizado”* y ofrecía una oferta de pacto constitucional para *“una reforma constitucional que nos permita dotarnos de una cámara legislativa donde estén presentes los representantes de las comunidades autónomas(...), ya que la mejor reforma del Senado para garantizar esos objetivos pasa por convertirlo en una auténtica Cámara de las Autonomías o Consejo de las Comunidades Autónomas”*.

El punto 5.3 titulado *“Una cooperación federal entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno Central”*, se retoma la idea del federalismo como forma de cohesionar la administración política en España y para ello el PSOE proponía una serie de ideas, que luego desarrollaría José Luis Rodríguez Zapatero cuando se convirtió en presidente del Gobierno, entre ellas la Conferencia de Presidentes Autonómicos. El punto recogía lo siguiente:

“Una de las mejores lecciones que debemos aplicar los españoles a nuestro Estado Autonómico es la cooperación federal. El federalismo es pacto y solidaridad, colaboración, cooperación y participación desde una organización territorial descentralizada del poder político. Por todo ello el PSOE propone:

- 1) Incorporar a nuestra práctica política la Conferencia del Presidente del Gobierno y de los presidentes de las comunidades autónomas*
- 2) Regular y formalizar el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales dotándolas de poder real*
- 3) Proponer la creación de Agencias Integradas entre el Estado y las comunidades autónomas afectadas para la gestión coordinada de tareas comunes.*
- 4) Regular e impulsar la conjunción de tareas y actuaciones comunes entre el Estado y las comunidades autónomas y entre éstas y los Ayuntamientos*
- 5) Promocionar y extender la práctica de los convenios entre administraciones.*

Una última propuesta esgrimida en el punto 5.4 habla de *“Una participación mayor de las comunidades autónomas en la Unión Europea y en la actividad exterior de España”*. Esta era una

muestra más de la intención del PSOE de ir dando un mayor peso y dimensión política de las comunidades autónomas, dentro del marco constitucional. El texto dice lo siguiente:

“El PSOE propone que las comunidades autónomas tenga un papel relevante y creciente en el proceso de construcción de la Unión Europea. (...)”

1-Somos partidarios de fortalecer el Comité de las Regiones

2-El PSOE propone mejorar la participación de las comunidades autónomas en la fase de tomar decisiones de la Unión Europea cuando éstas afecten a competencias exclusivas o concurrentes

3-Apoyamos que las comunidades autónomas, respetando y complementando la competencia exclusiva del Estado en la Política Exterior, realicen actividades exteriores en defensa de sus intereses.

Una vez celebradas las elecciones autonómicas y locales de 1999, el PSOE se volcó completamente en el Programa Electoral con el que concurriría a las elecciones generales del año 2000. El candidato del PSOE sería Joaquín Almunia, toda vez que José Borrell había dimitido meses antes, dejando un difícil panorama de legitimidad al secretario general de un partido, que giraría su discurso hacia la izquierda, hasta hacer un pacto en toda regla con IU, un pacto firmado con luz y taquígrafos que no entendería el electorado de centro, que depositaría posteriormente su confianza en el Partido Popular.

En el número de enero del año 2000, *El Socialista*⁵⁶² recogía un manifiesto electoral del candidato Joaquín Almunia que en su punto número 20 decía lo siguiente: *“se recuperará el consenso entre las fuerzas políticas y con las Comunidades Autónomas para establecer un nuevo sistema de financiación autonómica estable en el que se asegure la igualdad de todos los españoles en el acceso a los servicios públicos básicos, se garantice la autonomía y suficiencia financiera de todas las Comunidades y se reduzcan las diferencias de renta entre ellas, para lo que se incrementarán las dotaciones económicas del Fondo de Nivelación de Servicios y del Fondo de Compensación Territorial”*.

Al mes siguiente, en la edición de febrero de 2000, *El Socialista* publicaba de nuevo un manifiesto electoral firmado por el candidato Joaquín Almunia. En este documento afirma que *“una sociedad plural, diversa, con identidades diferentes pero integradas en un objetivo común para*

⁵⁶² *El Socialista*, nº 633, enero de 2000.

*España (...). Nada debe romper la unidad de los españoles en la búsqueda de un mundo mejor”.*⁵⁶³

Almunia reconocía una pluralidad política en España, valoraba implícitamente las reivindicaciones nacionalistas, enmascaradas en el término “*identidad*”, pero ello no debería ser menoscabo para la unidad de España y del proyecto común de los socialistas para todos los españoles.

Dentro de la fulgurante actividades del partido de aquellas semanas, también *El Socialista* recogía en la edición del mes de marzo de 2000, el Programa Electoral con el que concurría el PSOE a las Elecciones Generales de ese mismo año. Se nuevo se hacía una alusión muy explícita a desarrollar el Estado de las Autonomías desde el punto de vista federal y también hay una reforma del Senado, sin aclarar si para ello modificarían tan sólo su reglamento o reformarían en Título III de la Constitución española.

El discurso oficial iba virando poco a poco hacia el federalismo. Almunia avanzaba un poco más en la filosofía federal del partido. Nos queda la duda de saber si hubiera sido presidente del Gobierno, si hubiera dado ese impulso federal que dio su sucesor, José Luis Rodríguez Zapatero. Intenciones no le faltaban ni tampoco experiencia política al respecto, ya que en su día fue ministro de Administraciones Públicas de 1986 a 1991. Sabía lo que se decía, pero el resto es hacer una ucronía de lo que realmente podía haber hecho con respecto a la política autonómica. En el programa electoral para las Generales del año 2000 en el punto número 8,⁵⁶⁴ referente a la política autonómica, el partido proponía lo siguiente:

-“*Fortalecimiento y profundización del Estado de las Autonomías en una perspectiva federal*”

-“*Un nuevo sistema de financiación autonómica consensuada y estable*”

-“*Reforma del Senado, en la dirección de convertirlo en una auténtica Cámara de representación territorial*”.

Como es bien sabido, el PSOE e IU firmaron un pacto electoral con luz y taquígrafos. Y lo de firmar no es en sentido figurado, sino que, por el contrario, se sentaron en una mesa y firmaron un documento, del que ahora vamos a extraer lo que se acordó en torno a la reforma del Senado, que publicaba también la edición de marzo de 2000 del periódico *El Socialista*. En él se apuesta por dar una perspectiva federal al Estado de las Autonomías y por reformar el Senado pero tampoco en este

⁵⁶³ *El Socialista*, nº 634, febrero de 2000.

⁵⁶⁴ *El Socialista*, nº 635, marzo de 2000.

documento se dan pistas sobre si es necesaria una reforma constitucional o tan sólo una reforma del reglamento de la Cámara. El acuerdo firmado por ambas partes dice lo siguiente:

“El fortalecimiento y la profundización del Estado de las Autonomías en una perspectiva federal y la consecución de un sistema de financiación consensuado y estable como se proponía en nuestros acuerdos para una acción de gobierno en la próxima legislatura, otorgan una especial trascendencia al compromiso electoral que en torno a las candidaturas del Senado asumen PSOE-IU. Los objetivos son:

1-La transformación del Senado en una auténtica Cámara de representación territorial de acuerdo con la propia definición de la Constitución (artículo 69.1 C.E)

2-La presencia en el Senado de los representantes de las Comunidades Autónomas.

3-La atribución al Senado de los representantes de las Comunidades Autónomas.

4-El fortalecimiento de los instrumentos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas

5-La intervención cualificada del Senado en materias esenciales para la actuación de las Comunidades Autónomas.

La trayectoria de Joaquín Almunia al frente del PSOE terminaría en la derrota de la noche electoral del día 12 de marzo de 2000. Tras cosechar el PSOE los peores resultado de la democracia, con 125 escaños, 7.918.752 millones de votos y un exiguo 34,1% de los sufragios, Almunia dimitía esa misma noche, dejando paso a una gestora presidida por el presidente de Andalucía, Manuel Chaves, que prepararía el XXXV Congreso del PSOE, en el que saldría elegido José Luis Rodríguez Zapatero como nuevo secretario general. Quedaba por delante una larga travesía por 4 años donde el Partido Popular disfrutaría de una mayoría absoluta de 183 diputados en el Congreso que anularía por completo toda iniciativa política del PSOE durante ese período de tiempo.

IV-JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO Y LA ARTICULACIÓN DE LA ESPAÑA PLURAL (2000-2011).

IV.1-EL XXXV CONGRESO FEDERAL DEL PSOE

Entre los días 21 y 23 de julio de 2000, el PSOE celebraría un Congreso Federal que cambiaría el rumbo político del socialismo español y sería calificado de “*excepcional por las difíciles circunstancias, tanto políticas como orgánicas*”⁵⁶⁵ por el propio partido. Por primera vez en sus 121 años de historia, cuatro candidatos se presentaron a la Secretaría General del PSOE: José Luis Rodríguez Zapatero, José Bono, Matilde Fernández y Rosa Díez.

José Luis Rodríguez Zapatero era diputado por la provincia de León, provincia de la que también era secretario general del partido. Encabezaba un proyecto político bautizado como “*Nueva Vía*”, una especie de síntesis entre la renovación y el guiño al pasado inmediato de Felipe González. De hecho, en aquel congreso, fue el único dirigente que reivindicó la figura de Felipe González, tan denostado por otros candidatos como José Bono, principal favorito, a priori, para salir elegido como nuevo secretario general del PSOE.

El grupo “*Nueva Vía*” que lideraba José Luis Rodríguez Zapatero y que integraban entre otros, Jesús Caldera, Juan Fernando López Aguilar, Carme Chacón, Consuelo Rumí, Leire Pajín, Jordi Sevilla, Pepe Blanco, llevaron al congreso una propuesta en materia autonómica meditada en los trabajos de preparación del propio congreso.

El segundo candidato era José Bono, por entonces presidente de Castilla La Mancha. Era el favorito porque en teoría controlaba el aparato del partido, era el candidato oficialista, el que más gustaba a la dirección saliente. De hecho, llevaba como número 2 a Alfredo Pérez Rubalcaba, candidato socialista a la presidencia del Gobierno en las Elecciones Generales de 2011. Bono era el favorito, pero tenía un gravísimo problema que no supo resolver: el “*guerrismo*” se oponía frontalmente a que fuera el nuevo líder del partido, y en una noche más “*toledana*” que nunca para Bono, Alfonso Guerra, negociaría un trasvase de votos de su candidata oficial, Matilde Fernández, hacia la candidatura de Zapatero.

⁵⁶⁵ www.psoe.es, Partido Socialista >> Historia del PSOE >> Documentos >> Historia del PSOE >> Comienza el cambio tranquilo (julio de 2000)

Matilde Fernández era la tercera candidata. Había sido ministra de Asuntos Sociales con Felipe González y en el congreso representaba al ala más izquierdista del partido. De hecho no se ocultaba cuando le colgaron el cartel de “guerrista”. Tenía un discurso claro y nítido, pero un tanto anquilosado para lo que buscaba el PSOE en aquellos tiempos. De hecho, las Elecciones Generales del año 2000 habían dicho muy claramente que a los electores no les gustaba el binomio PSOE-IU, quiere decir: el partido debía centrarse sino quería verse arrollado por el rodillo centrista que por aquel entonces ofrecía el PP.

La última candidata era Rosa Díez, que había sido consejera de Cultura del Gobierno vasco. Después se presentaría a las primarias en el País Vasco teniendo como rival a Nicolás Redondo Terreros, con el mismo resultado que en este XXXV Congreso Federal: la derrota de su candidatura. Rosa Díez tenía el mensaje más rupturista y renovador de todo el Congreso, pero no contaba con apoyos. Su aportación fue renovadora pero marginal y su mensaje, como es evidente, ha sido olvidado por la militancia del PSOE, sobre todo, después de fundar UPYD y ser la voz más crítica del Gobierno de Zapatero.

Los 998 delegados, de los que tres de cada cuatro acudían como tales por primera vez al máximo órgano del Partido, eligieron en la tarde del día 22 de julio a José Luis Rodríguez Zapatero como nuevo secretario general del PSOE. La votación arrojó un resultado de 414 votos (41,69%) para la candidatura de Rodríguez Zapatero y 405 votos (40,79%) para José Bono. Matilde Fernández obtuvo 109 votos (10,98%) y Rosa Díez 65 (6,55%).

El día 23 de julio fueron elegidos los nuevos órganos de dirección y control del PSOE: Comité Federal, Comisión de Ética, Comisión de Garantías, Comisión Revisora de Cuentas, y la nueva Comisión Ejecutiva Federal. Esta última fue elegida con el respaldo del 90,2 por 100 de los delegados, resultado no obtenido por una Ejecutiva desde hacía muchos Congresos. Con una edad media de 42,8 años, de sus 25 integrantes -ocho menos que en la CEF anterior-, 10 son mujeres y un total de 21 se estrenan en la dirección del PSOE.

Jesús Caldera, mano derecha de Zapatero en el Congreso de los Diputados entre los años 2000 al 2004, en una entrevista concedida al autor de esta tesis doctoral, afirma que el grupo “*Nueva Vía*” había estudiado el modelo de Estado antes de celebrarse el XXXV Congreso Federal. Caldera recuerda que en las reuniones previas el tema “*se había tocado, incluso José Luis Rodríguez Zapatero en su especialidad en Derecho Constitucional había avanzado mucho en los modelos federales comparados y tenía una visión bastante profunda que después ha aplicado en su devenir político.*”

*Fundamentalmente teníamos un modelo, que en realidad era un modelo federal, aunque imperfecto en España. Ya en el año 2000 había avanzado mucho. Le faltaba un capítulo por desarrollar que era el de la cooperación, es decir, lo que se produce es un modelo de descentralización muy fuerte que alcanza una gran homogeneidad al final por diversas vías. La Constitución en un primer momento distingue diversas velocidades pero al final todas las Comunidades Autónomas salvo las que tienen un reconocimiento histórico específico como es el Concierto Económico Vasco o Navarro, en realidad alcanzan un grado de desarrollo similar, lo que es muy positivo, por cierto.*⁵⁶⁶

Además de las propuestas de los cuatro candidatos es relevante la aportación de la corriente “*Izquierda Socialista*”, que en los últimos años ha perdido la pujanza que tuvo en su día, sobre todo en la etapa que contaba como cabeza visible a Antonio García Santesmases. De cualquier modo, como aportación al Congreso, el grupo aportó una ponencia en la que se apostaba por definir a España como una nación de naciones ya que, según afirmaba un escrito del grupo, “*los socialistas hemos de rechazar el planteamiento simplista de que a cada Estado le corresponde una y sólo una nación y su reverso de que a cada nación tiene que corresponderle un Estado. Ambas formas de nacionalismo rechazan la realidad de España como nación de naciones*”. Decían que a diferencia de los nacionalistas, “*nosotros decimos que los términos nación y nacionalidad están estrechamente vinculados y por esta razón hablamos de España como nación de naciones*” y apostaban por un Estado de corte federal defendiendo que “*los socialistas asumimos el compromiso de profundizar el Título VIII de la Constitución para configurar un modelo de Estado de corte federal, abierto a Europa y que contemple el papel emergente de las regiones en el ámbito de la ciudadanía europea*”.

En la materia que nos ocupa, el secretario federal de Libertades Públicas y Desarrollo Autonómico, Juan Fernando López Aguilar, un catedrático de Derecho Constitucional, que sería posteriormente el primer ministro de Justicia del Gobierno de Zapatero, tenía una idea muy clara de España. Para López Aguilar, el modelo de Estado no contemplaba un “*federalismo asimétrico, sino el perfeccionamiento del modelo autonómico*”,⁵⁶⁷ esto es, entre su idea de Estado no estaba el desarrollo estatutario tal cual lo empezaba a plantear por aquellos tiempos el secretario general del PSC, Pascual Maragall, pero su discurso fue cambiando lógicamente conforme afrontó labores de Gobierno y aceptó posteriormente la línea defendida por el PSOE, a partir de la Declaración de Santillana del Mar. López Aguilar es un firme defensor del “*federalismo asimétrico*”, al que considera una “*fórmula no sólo viable sino en teoría adecuada a nuestro interés objetivo en conjugar aquí y ahora un reparto*

⁵⁶⁶ CALDERA, Jesús, entrevista concedida al autor de la tesis doctoral el 30-11-2010.

⁵⁶⁷ JULIÁ, Santos, “Entre naciones”, *El País*, 18-01-2003.

*profundo de poder entre escalones de poder territorial y un respeto a los llamados hechos diferenciales, en cuanto heterogeneidades consolidadas por la historia, la geofísica o el Derecho democrático. Nada en este horizonte parece hoy incompatible con la letra o el espíritu del pacto constitucional de 1978”.*⁵⁶⁸

Lo que es muy curioso es que no hubo ni una sola referencia al modelo de Estado en el discurso de apertura del Congreso, leído el 21 de julio por el presidente del PSOE y presidente de la Junta Gestora, Manuel Chaves. Tampoco lo hubo en el discurso de clausura del día 23 de julio pronunciado por el nuevo secretario general, José Luis Rodríguez Zapatero, aunque, posteriormente, si se trataría el tema en las resoluciones políticas del XXXV Congreso.

Parece que en la agenda del PSOE ni en la del nuevo secretario general estaba como algo prioritario el modelo de Estado, porque en ambos discursos se habló de empleo, economía, igualdad de género, educación, pero no se dedicó ni una sola palabra ni a la reforma del Senado, ni a la reforma de los Estatutos, ni al modelo de financiación autonómica, ni mucho menos se vislumbró la posibilidad de apoyar proyectos políticos de la naturaleza del Estatuto de Cataluña, claramente inspirados cuanto menos en un “*federalismo asimétrico*”, contrario a la tradición autonomista del PSOE desde la aprobación de la Constitución de 1978 hasta el año 2000.

Entre las resoluciones políticas de aquel Congreso se recuerda que “*reiteramos nuestro compromiso con el modelo constitucional del Estado de las Autonomías y manifestábamos nuestra disposición para asegurar su consolidación y profundizar en su desarrollo desde una perspectiva federal*”⁵⁶⁹. En las mismas resoluciones se hacía una referencia explícita al artículo nº 2 de nuestra Constitución recordando que “*nuestra concepción de España integra, con idéntica fuerza y con idéntica convicción la defensa del proyecto común y el reconocimiento convencido de la pluralidad de nacionalidades y regiones que integran la nación española*”.

Dentro de las resoluciones se daba toda una declaración de intenciones de lo que pensaba el PSOE de lo que debía ser el modelo de Estado, remarcando esa perspectiva federal y que en buena medida se han ido planteando a lo largo de la presidencia del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero: reforma del Senado, nuevo modelo de financiación y culminación de los traspasos y competencias pendientes a las Comunidades Autónomas. Más bien se intentaron llevar a la práctica, porque ni se reformó el Senado ni tampoco se han culminado todo el paquete de transferencias

⁵⁶⁸ LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, “Autonomía y hechos diferenciales”, *Cuadernos de Alzate*, nº 19, 1998, pág. 137.

⁵⁶⁹ Resoluciones XXXV Congreso del PSOE, pág. 23.

pendientes y que con tanto énfasis reclamaba el PNV o CIU. Tan sólo se pudo poner en práctica el nuevo modelo de financiación en el año 2009, porque para el resto era necesario contar con el apoyo de la oposición del PP, algo que no era posible en ese momento político.

Se apuntaba a que *“lo tendremos que hacer exponiendo la necesidad de dar un impulso definitivo al modelo de Estado mediante la conversión del Senado en una auténtica Cámara de representación territorial que signifique un paso adelante en la necesaria evolución del Estado de las Autonomías con una perspectiva federal, mediante la negociación y aprobación de un nuevo sistema de financiación autonómica que garantice la igualdad y solidaridad entre los ciudadanos, nacionalidades y regiones, la suficiencia y autonomía financiera de las Comunidades y la corrección de desequilibrios territoriales, mediante la culminación del proceso de transferencias y traspasos y la consiguiente reordenación de las Administraciones públicas, mediante la mejora y desarrollo de los instrumentos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas”*.

Además, el PSOE, dejaba muy claro que todo debería hacerse en el marco constitucional, algo que la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña dejaría en evidencia en algunos aspectos concretos. Se afirmaba que *“lo tendremos que hacer desde nuestra aceptación colectiva de que no hay legitimidad alguna fuera de la Constitución”* y remarcaba que el horizonte a seguir sería la Constitución y los Estatutos de Autonomía, aunque no se citara para nada su reforma. Decía que *“es el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía donde se garantiza la democracia avanzada, el desarrollo económico y social armónico y el marco de valores característicos de una sociedad”*.

Lo realmente importante de aquel Congreso es que nacía un nuevo liderazgo en el PSOE de la mano del nuevo secretario general, José Luis Rodríguez Zapatero, un vallisoletano de nacimiento y leonés de adopción, afiliado a las Juventudes Socialistas desde 1979, licenciado en Derecho por la Universidad de León, y autor de una tesina, titulada *“Un modelo de autonomía política: Castilla y León”*.⁵⁷⁰

En esta tesina, escrita en 1983, cuando ya era secretario general de las Juventudes Socialistas de León, y dirigida por el profesor Manuel García Álvarez, ya apostaba por una España plural, quizá muy influido por la obra de otro militante socialista castellano-leonés, Anselmo Carretero, defensor de una idea de España como *“nación de naciones”*. Carretero, en su obra *Las nacionalidades españolas*, publicada en 1952, afirmaba que *“España es una comunidad o familia de pueblos, una nacionalidad*

⁵⁷⁰ *Interviú*, Edición Enero 2006, nº 1552.

superior compuesta por todos los pueblos hispanos. España es, en resumen, una nación de naciones. Al decir que España es una nación formada por diversos pueblos no expresamos una idea de simple adición, el conjunto de las nacionalidades que la componen es un nuevo ser cualitativamente distinto, una nación compleja".⁵⁷¹ Era un término que, como bien nos recuerda Isidre Molas, del que "se pueden encontrar antecedentes en las Cortes de Cádiz, en Antonio Capmany y en Lázaro Dou, en el liberal exaltado Puigblanch, que defendía una España con cuatro poderes territoriales; en Víctor Balaguer, el rival y compañero de Sagasta en la dirección del Partido Liberal de los constitucionalistas del 1868, que hablaba de que España era una nacionalidad de nacionalidades".⁵⁷²

En la citada tesina, Zapatero, destacaba que "la Constitución es extremadamente flexible ya que no impone una regionalización imperativa, sino que considera el acceso a la autonomía como un derecho de territorios interesados y permite la existencia de diversos tipos, de distintos modelos de autonomía política" y definía a España como "un país objetivamente plural y ello a pesar de las radicalizaciones existentes en determinadas nacionalidades de nuestro territorio".

En el capítulo II de su tesina, Zapatero defendía la Constitución de 1978 porque se "trata de una Constitución que permite, sin sufrir modificación formal alguna, lo mismo un Estado unitario y centralizado, que un Estado sustancialmente federal, que, incluso, admite fenómenos que rebasen los límites el Estado federal para recordar fórmulas confederales". Por último en este tesina Zapatero, afirmaba que "acudir a la historia para justificar y legitimar una autonomía me parece que es como coger un hacha de sílex para partir carne" y remarcaba el hecho de que "el Tribunal Constitucional ha definido con lucidez el significado de la autonomía como poder limitado", subrayando que "ante todo-dice el Tribunal-(...) autonomía no es soberanía (...), en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad dado que cada organización territorial es una parte del todo".

Como se demuestra, ya desde muy joven, José Luis Rodríguez Zapatero, era muy sensible con el modelo autonómico, con esa visión de España plural y diversa, en la que cabía una fórmula federal, una apuesta autonomista que pudiera ayudar a integrar al nacionalismo periférico para alejarle de sus ansias soberanistas.

⁵⁷¹ MOLAS, Isidre, "La idea de España como nación de naciones", *Els Debats de la Fundació*, nº 10, 2007, Fundació Rafael Campalans, pág. 26.

⁵⁷² "La idea de España como nación de naciones", *Els Debats de la Fundació*, nº 10, 2007, Fundació Rafael Campalans, pág. 32.

IV.2. JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO, LÍDER DE LA OPOSICIÓN. LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO PROYECTO POLÍTICO (JULIO 2000-MARZO 2004).

Cuando apenas había pasado un año desde que José Luis Rodríguez Zapatero fuera elegido como nuevo Secretario General se celebró una conferencia política entre los días 20 y 21 de julio de 2001, donde se reiteraba *“la concepción federal de los socialistas para el perfeccionamiento y consolidación del Estado de las Autonomías”*.⁵⁷³

En el marco de la conferencia política, Zapatero volvió a hablar de la reforma del Senado, pero sin concretar cómo la haría ni tampoco hay una referencia a las reformas estatutarias, lo que da refuerza la idea de que en la agenda de Zapatero empezó a entrar la cuestión estatutaria a partir del planteamiento del PSC de reformar el Estatuto de Cataluña. Tenía muy claro que el modelo federal era el adecuado, pero aún no sabía cómo traducirlo o cómo construirlo políticamente. Más bien se trataba de una declaración de intenciones de un líder que empezaba a construir su proyecto político a través de talante y de pacto, por eso no proponía nada irreal ni nada radical, únicamente definía su filosofía global y después, con el paso de los meses, daría a esas ideas un mecanismo político para hacerlas reales a través de las reformas estatutarias de las que a fecha de julio de 2001 aún no eran ni siquiera apuntadas en el discurso político de Zapatero.

El secretario general, en las conclusiones de aquella conferencia política, afirmaba que *“nuestro proyecto político, desde el respeto a la pluralidad y a la singularidad de nuestro modelo autonómico, tiene que ser válido en su arquitectura básica para todos los territorios de España”* y decía, en reconocimiento del artículo 2 de nuestra Constitución, que *“los socialistas tenemos y ofrecemos un proyecto claro para España y los españoles, un proyecto integrador basado en el reconocimiento convencido de la pluralidad de nacionalidades y regiones que la integran”*. Por ello, Zapatero que utilizaba entre su repertorio político el concepto de modelo federal, del que verdaderamente pensaba que era la solución política al modelo de Estado en España, decía que *“debemos, por tanto, transitar hacia un modelo federal de coparticipación política de todas las nacionalidades y regiones que integran España en la formación de las decisiones y políticas del Estado global (...). En este sentido también propugnamos una reforma del Senado que atribuya a las comunidades autónomas un papel decisivo en la conformación de la voluntad del Estado”*.

⁵⁷³ *El Socialista*, nº 641, septiembre de 2001.

Profundizando, en su concepto de Estado federal, Zapatero añadía que *“el desarrollo federal requiere una descentralización política y administrativa que no debe agotarse en el ámbito de las comunidades autónomas sino que debe extenderse a los ayuntamientos”*, para lo que propone que *“la culminación del proceso descentralizador que contiene nuestro ordenamiento constitucional precisa que los municipios tengan más competencias, lo que exige que haya una distribución del gasto público más equilibrada entre las distintas administraciones”*.

Al hilo de este documento, Manuel Chaves, presidente del PSOE, concedía una entrevista al periódico *“El Socialista”*, publicada en su edición de 2001, donde reflexionaba sobre el modelo de Estado. Para Chaves *“es un modelo de una España integrada, de una España plural, con dos ejes muy claros: uno, el de las competencias comunes y, otro, el reconocimiento de los hechos diferenciales en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”*⁵⁷⁴ y recordaba que el PSOE tiene un modelo de Estado plural, de *“inspiración federal”*. Chaves, también recordaba que en el documento se proponía la reforma de la Constitución, *“en el Título III, el que hace referencia a las funciones del Senado, para convertirla en una auténtica Cámara de representación territorial y no consideramos necesario tocar el Título VIII”*. Es muy importante este apunte, el de no tocar el Título VIII, porque justamente todas las reformas estatutarias realizadas a partir de 2003, de una u otra manera desbordan el Título VIII, como así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en su sentencia sobre el Estatuto de Cataluña. Para finalizar, el presidente andaluz de aquella época, explica que es una concepción de inspiración federal y dice que *“cree que la fortaleza de España está en el reconocimiento de su pluralidad y en el reconocimiento de los hechos diferenciales y, por tanto, en la descentralización política como uno de los elementos claves que garantizan la cohesión de España y su fortaleza en el proceso de construcción europea”*.

En febrero de 2002, *El Socialista*, publicaba un artículo del secretario de Libertades Públicas y Desarrollo Autonómico del PSOE, Juan Fernando López Aguilar. En este extenso artículo, López Aguilar define lo que entiende el PSOE como *“horizonte federal”*,⁵⁷⁵ apuntando que *“federar no es desmembrar, desunir, al contrario, significa unir diferentes, es cohesionar (...). No es, tampoco, una propuesta que quiera alterar el “pacto constitucional” del que somos parte activa, permanente y constante, como tampoco significa más descentralización o, si se quiere, menos España. Si queremos introducir instituciones de cooperación y lealtad federales en nuestro Estado Autonómico es para fortalecer España como ámbito de convivencia”*.

⁵⁷⁴ *El Socialista*, nº 642, diciembre de 2001.

⁵⁷⁵ *El Socialista*, nº 643, febrero de 2002.

López Aguilar apunta como elemento importante que *“nuestro modelo de horizonte federal del Estado Autonomico es una apuesta positiva para una mayor integración”*. Como no podía ser menos, López Aguilar dice que los socialistas son respetuosos con *“los hechos diferenciales constitucionalmente reconocidos, que no son desigualdades ni mucho menos privilegios”*. También apuntaba una serie de mecanismos que deberían ponerse en marcha para dinamizar ese horizonte federal, algunos puestos en marcha por Zapatero como la famosa Conferencia de Presidentes Autonómicos. Afirmar que *“entre estos instrumentos, algunos son de urgente aplicación. Es el caso de la reforma del Senado (...). Otros instrumentos comprenden la potenciación de los mecanismos de cooperación entre comunidades autónomas, reformando algunos instrumentos que ya tenemos (...) como la Conferencia Sectorial o las Conferencias Bilaterales y creando otras como la Conferencia de Presidentes de las comunidades autónomas”*.

Para finalizar hacía toda una declaración de intenciones, remarcando que no quieren un Estado federal sino mejorar el Estado de las Autonomías existente, sin lugar a duda en una reflexión diametralmente opuesta de la que defendía el PSC en su discurso político *“federalista”*, apuntando que *“no defendemos ninguna conversión nominalista de nuestro Estado autonómico en un Estado federal, sino fortalecer el Estado autonómico, para que funcione mejor, como garante de la cohesión interpersonal, intergeneracional e interterritorial y cuyo objetivo prioritario deber ser la corrección de los desequilibrios existentes entre los españoles”*.

También, en febrero de 2002, el Comité Federal del PSOE aprobó un documento titulado *“Una ciudadanía plena”*, que desarrolla una propuesta para *“el perfeccionamiento en un sentido federal del Estado de las Autonomías”*.⁵⁷⁶ Este documento, según Luis Fajardo Spínola⁵⁷⁷, es una copia prácticamente literal de otro de 1998, aprobado por el Comité Federal de marzo de 1998.⁵⁷⁸ Como apunta este mismo autor, este documento constituye la más completa y actualizada recopilación de los principios y criterios del PSOE relativos a la estructura territorial del Estado. El documento es muy rico en propuestas que afectan al modelo de Estado. Un primer punto recoge que el nuevo modelo sólo requerirá acudir a una explícita reforma constitucional para introducir los cambios que se proponen en el Senado, reformar el Título III de la Constitución, excluyendo tanto la modificación del Título Preliminar como la del Título VIII.

⁵⁷⁶ “Una ciudadanía plena”, Madrid, 18-19 de 2002, pág. 4

⁵⁷⁷ FAJARDO SPÍNOLA, Luis, *op. cit.*, pág. 164.

⁵⁷⁸ PSOE, La estructura del Estado. Política municipal y autonómica del PSOE, DL: M-191997-1998, 85 págs.

Para la composición del Senado, se plantea un sistema mixto que combine la elección directa con la elección por los parlamentos autonómicos, pero incrementando considerablemente el número de senadores elegidos por éstos. El nuevo Senado no será disuelto como consecuencia de la disolución del Congreso y en cuanto a sus funciones se le encomienda la primera lectura y se quiere vincularle al debate de la financiación autonómica. Para el resto de modificaciones, *“el PSOE entiende que nuestro marco jurídico-político es suficientemente abierto y flexible como para que quepan en él todas las expresiones políticas mayoritarias de todas las nacionalidades y regiones españolas”*.⁵⁷⁹ Esto, como dice Luis Fajardo Spínola, apunta más que a otra cosa, a una reforma constitucional no formalizada como tal, a una reforma del modelo, introducida bilateralmente y desde abajo, sin duda mediante la reforma estatutaria, algo que bajo mi punto de vista quedaría bendecido como tal un año más tarde, en la Declaración de Santillana del Mar.

En este documento empieza a hablarse de reforma estatutaria, al decir que *“el PSOE defiende el desarrollo estatutario, la superación de toda visión esclerótica de los Estatutos, de manera que se posibilite la asunción de competencias e instituciones que permitan políticas públicas eficaces por las nacionalidades y regiones”* y por eso, continúa el documento, que *“no aceptamos por ello la propuesta de cerrar definitivamente el modelo mediante leyes o pactos que aseguren el actual reparto e impidan demandas o replanteamientos competenciales futuros”*.

El documento trata de limitar el calado de las reformas estatutarias, poniendo como techo lo que marca la Constitución, sin desbordarla, afirmando que *“la Constitución ya establece el modelo final...en este sentido, el artículo 150.2 de la Constitución debe interpretarse como un instrumento para la perfección del sistema, para complementar el modelo, pero nunca como puerta abierta al infinito o como el mecanismo de alteración de la asignación competencial básica que establece el artículo 149”*.

Un aspecto muy importante que describe este documento es el que hace referencia a los hechos diferenciales. Para el PSOE debe conjugarse la progresiva e irreversible nivelación competencial, con el reconocimiento y protección de los hechos diferenciales y que, de ninguna manera, pueda abrir paso a ninguna desigualdad o privilegio. De esta manera se garantiza a las Comunidades Autónomas la cooperación federal multilateral mientras los hechos diferenciales darán lugar a una relación bilateral entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas concernidas.

⁵⁷⁹ “Una Ciudadanía plena”, pág. 6.

Es una de las primeras veces que un documento del PSOE reconoce la bilateralidad o dicho en otras palabras el “*federalismo asimétrico*” para atender a las reivindicaciones nacionalistas. Es un aspecto que el PSC y en menor medida en PSE, proponían como fórmula para reconocer los hechos diferenciales de Cataluña y País Vasco.

Para concluir este apartado, nos vamos a referir al programa electoral con el que concurrió el PSOE a las elecciones autonómicas y locales del 25 de mayo de 2003 en el que el partido salió muy satisfecho por cuanto veía que cada vez tenía menos distancia en relación al PP. En lo referente a los resultados electorales en general, los datos otorgaban al PSOE la victoria en voto popular por un estrecho margen (7.999.178 del PSOE frente a 7.875.762 del PP), aunque en general, los resultados del PP fueron mejores de lo que se esperaba (23.615 concejales del PP frente a 23.224 del PSOE). Las elecciones autonómicas verificaron que el margen entre los dos partidos se estrechaba progresivamente a medida que se acercaban las elecciones generales de 2004.

En estas elecciones, el PSOE consiguió el poder en las comunidades autónomas de Castilla La Mancha, Extremadura, Aragón y Asturias, y gobernó en coalición en Cantabria, además de Andalucía que celebraría elecciones autonómicas un año más tarde. A modo de anécdota estas elecciones también serían recordadas por el PSOE, por el famoso “*Tamayazo*” en la Comunidad de Madrid, que impidió gobernar a Rafael Simancas en coalición con IU después de haber arrebatado la mayoría absoluta en las urnas a Esperanza Aguirre.

El programa electoral venía explicitado al completo en la edición del mes de abril de 2003 del periódico *El Socialista* y profundizaba en las líneas maestras del documento titulado “Una ciudadanía plena”, aprobado por la Comisión Ejecutiva Federal un año antes. Hay varios puntos del programa electoral que hace referencia al modelo de Estado y a las competencias de las Comunidades Autónomas. En el número 81, se dice que “*los socialistas entendemos sincera y profundamente España como una Nación plural e integradora, orgullosa de su diversidad y su pluralismo lingüístico y cultural*”. En el punto número 82, se apunta a lo antedicho, reforma del Senado, desarrollo federal de las Autonomías y Conferencia de Presidentes Autonómicos, “*el perfeccionamiento del Estado Autonómico a través de la reforma del Senado. En la perspectiva de un desarrollo federal del Estado de las Autonomías, impulsaremos la reforma del Senado, que deberá convertirse en cámara de representación, participación e integración de las Comunidades Autónomas en el Estado Autonómico (...). Así mismo, estableceremos en su seno una Conferencia de Presidentes, lugar de diálogo institucional entre el Presidente del Gobierno y los Presidentes Autonómicos y de las Ciudades Autónomas*”.

El punto número 83, enfatiza en la necesidad de completar el desarrollo estatutario y las reformas pendientes, pero no propone la reforma de los estatutos existentes. Afirma que hay que *“completar el desarrollo estatutario y las transferencias pendientes. Los socialistas nos comprometemos a dar un nuevo impulso al perfeccionamiento del Estado Autonómico con el objetivo principal de que se garantice el equilibrio y la cohesión territorial. Defendemos la legitimidad y la conveniencia de completar el desarrollo estatutario y las transferencias pendientes. Posibilitaremos que todas las Comunidades Autónomas puedan asumir todas las competencias recogidas en su Estatuto”*.

En el punto 85, el PSOE apuesta por la profundización del Estado de las Autonomías con la puesta en marcha de planes comunes de cooperación, afirmando que *“articularemos la posibilidad de que el Estado ofrezca y diseñe los denominados en todos los Estados compuestos planes comunes de cooperación. Estos planes trazarán las líneas básicas de una política y la financiación parcial de la misma, a cambio de que las Comunidades Autónomas se comprometan con su desarrollo y ejecución”*

Para finalizar, en el punto 86, se apuesta por un modelo de financiación estable, *“queremos un modelo estable que responda a tres objetivos básicos: conseguir la suficiencia financiera para el ejercicio de sus competencias, aumentar la autonomía en las políticas de ingresos y garantizar la solidaridad y cohesión entre todos los territorios”*. Como vemos nada nuevo bajo el sol, pero poco a poco el discurso oficial del PSOE iba girando más hacia una vertiente federal más que autonomista. Estos indicios se verán reflejados a partir de la Declaración de Santillana del Mar y sobre todo a partir de marzo de 2004, cuando el PSOE vuelve a la Moncloa para dirigir los designios políticos de España.

IV.3-LA DECLARACIÓN DE SANTILLANA DEL MAR: UN PUNTO DE INFLEXIÓN EN LA POLÍTICA AUTONÓMICA DEL PSOE (AGOSTO 2003).

Una vez celebradas las elecciones autonómicas del año 2003, incluida la repetición de las elecciones en Madrid tras el “*Tamayazo*”, el PSOE sólo tenía en su horizonte una idea: preparar las Elecciones Generales de marzo de 2004. En el camino hacia ese objetivo surgió un contratiempo: el 16 de noviembre de 2003 se celebrarían elecciones autonómicas en Cataluña y las propuestas que el candidato del PSC, Pascual Maragall, llevaba en su programa electoral inquietaban a muchos miembros de la Ejecutiva Federal del PSOE y a “*barones regionales*” como Juan Carlos Rodríguez Ibarra o José Bono. Estos dirigentes socialistas veían que las propuestas del PSC desbordaban claramente el discurso autonomista del partido defendido hasta esa fecha, una cuestión que, a su juicio, rompería la estrategia electoral del partido para las Elecciones Generales de 2004.

Ya en marzo de 2003, Maragall había presentado el documento titulado “*Bases para la elaboración del Estatuto de Cataluña*”, como aportación del PSC a una ponencia para redactar un nuevo Estatuto que promovía, así mismo, el resto de partidos catalanes, a excepción del Partido Popular. En estas propuestas destacan tres ideas por encima de cualquier otras, tres ideas que resumen muy bien la filosofía del nuevo Estatuto. En la primera de ellas, se dice que se promueve la iniciativa “*con la voluntad de generar una relación positiva y creativa con España...y una presencia en Europa acorde con la personalidad nacional de Cataluña*”. En el apartado de financiación se planteaba la “*equiparación a medio plazo de las Comunidades Forales*” y en cuanto a la ampliación de competencias se dice que “*Cataluña es una nación que forma parte de la España plural reconocida por la Constitución*” y que manifiesta su voluntad de “*profundizar en el carácter federal, plurinacional y plurilingüístico del Estado español*”.

Tras las elecciones municipales y autonómicas de mayo y para intentar dar un encaje lógico a las propuestas que venían de Cataluña se reunieron en Madrid en una cena José Bono, Manuel Chaves, Pascual Maragall, Juan Carlos Rodríguez Ibarra y José Luis Rodríguez Zapatero.⁵⁸⁰ El debate, según Luis Fajardo Spínola, se planteó entre las posiciones de Maragall, de una parte, y las de Bono y Rodríguez Ibarra, de la otra. Chaves, tenía una posición intermedia porque por aquella época meditaba una reforma estatutaria para Andalucía. Finalmente se alcanzó un compromiso, en el que estaba muy interesado Rodríguez Zapatero, que suponía acotar el proyecto de Estatuto de Cataluña dentro de unas

⁵⁸⁰ FAJARDO SPÍNOLA, Luis, *op. cit.*, pág. 170.

líneas rojas que no deberían ser sobrepasadas. Esto es lo que salió de esa cena y lo que sería el núcleo de la Declaración de Santillana del Mar, aunque, como luego veremos, no se cumplió tal cual.

Es más en la memoria de muchos socialistas ha quedado la impresión de que Pasqual Maragall engañó a Rodríguez Zapatero con la negociación del proyecto estatutario. "*Si Zapatero dijo aquello de que aprobaríamos el estatuto que saliera de Cataluña fue porque confiaba en que Maragall respetaría el acuerdo sobre el alcance competencial al que los socialistas habíamos llegado en Santillana del Mar. Lo que pasa es que Maragall no actuó lealmente*", subraya Juan Carlos Rodríguez Ibarra. El presidente se mostraba entonces plenamente confiado en su capacidad de persuasión. "*No os preocupéis, que yo convenceré a Pasqual*", repetía.⁵⁸¹

En el mes de agosto de 2003, poco antes de celebrarse el día 30 de ese mes en Santillana del Mar el Consejo Territorial del PSOE, José Luis Rodríguez Zapatero concedía una entrevista a "*El Periódico de Cataluña*" en la que decía que "*el PSOE apoya sus ideas para el cambio (se refiere a Maragall), su compromiso social y su ambición para Cataluña, que pasa por la reforma del Estatuto de Autonomía*" y añadió que "*el proceso de profundización del Estado de las Autonomías implica una reforma constitucional del Senado, sumada a la nueva regulación estatutaria y a la creación de mecanismos de cooperación como la Conferencia de Presidentes*", aunque dejó claro que las reformas estatutarias no deberían atribuir privilegios a ninguna Comunidad Autónoma.

De cualquier manera, como ya hemos apuntado, el 30 de agosto de 2003, encarando un otoño clave para las aspiraciones del PSOE en las Elecciones Generales de marzo de 2004, comenzaba en la localidad cántabra de Santillana del Mar la reunión del Consejo Territorial del PSOE, que está integrada por los secretarios generales de los partidos y federaciones del PSOE de cada Comunidad Autónoma, por los presidentes socialistas de Comunidades Autónomas, el portavoz del Grupo Parlamentario socialista del Senado, el presidente de la FEMP, y algunos secretarios de la Comisión Ejecutiva Federal, como el de Organización, José Blanco o el de Libertades Públicas y Desarrollo Autonómico, Juan Fernando López Aguilar, todos bajo la presidencia del secretario general.

Para el encuentro se había preparado un documento titulado "*La España plural: La España constitucional, la España unida, la España en positivo*" del que, en primer lugar, destaca su título, el concepto de la España plural tan utilizado por Zapatero y cuyo primer usuario fue Pascual Maragall que lo venía manejando desde hacía dos años. La primera vez que lo utilizó fue en una conferencia

⁵⁸¹ Reportaje titulado "Zapatero, ahora", *El País*, 25-7-2010.

leída en el Club Siglo XXI, el 8 de febrero de 2001, y presentada por el propio Zapatero, en la que el dirigente catalán habló de su proyecto para España y de un nuevo consenso constitucional en el que se reconocieran los hechos diferenciales de Cataluña y Euskadi.

En Santillana del Mar se expresa la conveniencia de abordar la reforma de la estructura del Estado pero sin abandonar el Estado de las Autonomías diseñado por la Constitución de 1978. En este sentido, José María Benegas resalta lo que, a su juicio, es una apuesta autonomista del PSOE en la Declaración de Santillana del Mar. Apunta que *“afortunadamente en la declaración de Santillana el socialismo español no se desliza por la senda del federalismo para defender sin lugar para la duda, el Título VIII de la Constitución del 78 como arquetipo de modelo, desde mi punto de vista más interesante que el federal”*.⁵⁸²

La resolución planteaba unas reformas de carácter general como potenciar el Senado como auténtica Cámara territorial, al tiempo que se admite la posibilidad de admitir otras eventuales reformas particulares o estatutarias con el fin de atender las demandas de incremento competencial y de mayor participación en las tareas estatales por parte de aquellas que lo plantean a través de la reformas estatutarias.

Curiosamente el término federal no se menciona en el documento pero está claro que todo aquello que allí se planteó iba en la línea de federalización del Estado de las Autonomías, con una reforma constitucional limitada a acoger la nueva configuración y funciones del Senado.

Como hemos dicho anteriormente en la nueva doctrina del PSOE de aquellos tiempos se empezaba a usar el concepto de *“España plural”* con cierta naturalidad. Era un concepto nuevo que necesitaba matizarse continuamente. Eso es lo apunta el catedrático de Ciencia Política de la UAM, Fernando Vallespín, cuando afirma que *“nos encontramos con que el propio partido del que emana el discurso de la España plural tiene que reinventarse ese discurso para ajustar un poco las debilidades generadas”*.⁵⁸³

El término fue utilizado en la reunión de Santillana del Mar, donde se dice que *“la esencia de la unidad de España es el reconocimiento de su pluralidad y que el Estado Autonómico no sólo es respetuoso con la pluralidad de las autonomías, sino que lo es también con la singularidad y la particularidad de hacer valer sin quebranto de los principios constitucionales y los derechos iguales*

⁵⁸² BENEGAS, José María, “Estado de las Autonomías versus Estado federal”, *Temas para el debate*, nº 112, marzo 2004.

⁵⁸³ VALLESPÍN, Fernando, entrevista concedida a la *Revista de debate político*, editada por la Fundación Rafael Campalans, nº 20, 2009, pág. 19.

de los ciudadanos-las Comunidades Autónomas o cada Comunidad Autónoma”⁵⁸⁴. Como vemos no se utiliza el término “*hechos diferenciales*” pero usa un sinónimo que es “*singularidades*”, lo que implica la aceptación velada de la asimetría, piedra angular desde el proceso constituyente del nacionalismo catalán y vasco, para el reconocimiento de sus “*hechos diferenciales*”, todo ello para que las “*Comunidades Autónomas se sientan cómodas, y para que el espacio común y compartido sea habitable y aceptable para todos*”.⁵⁸⁵

Este esfuerzo de reforma no nacería fruto de una reforma general de todos los Estatutos de Autonomía, sino como resultado de la bilateralidad propia de reformas estatutarias particulares. Esto, lógicamente, no tiene nada que ver con un proyecto federal al uso, ni con una estructura de Estado integral, sino más bien con un “*federalismo asimétrico*” que el PSOE no había defendido nunca, desde el proyecto constituyente de 1978 hasta ese año de 2003 y que sería traducido en papel en el Estatuto de Cataluña con la aquiescencia del Grupo Parlamentario del PSOE en el Congreso y con la del propio Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero en el año 2005.

Otro de los aspectos claves de Santillana del Mar fue marcar una serie de líneas rojas que no podían ser traspasadas por las reformas estatutarias promovidas o apoyadas por los socialistas españoles, algo que posteriormente se traspasaría con el Estatuto de Cataluña. En la declaración se propone una “*oposición frontal a todo segregacionismo o pseudosoberanismo*”, en referencia a los primeros pasos del Plan Ibarretxe, y se quiere ajustar a una “*impecable adecuación a la Constitución, a sus valores, y a la integridad política y territorial de España*”, apuesta por un amplio consenso social y político para fundar la iniciativa de la reforma estatutaria y congruencia en el proyecto político socialista. Algunas de estas líneas rojas no veían explicadas en el proyecto original y fueron incorporadas a partir de enmiendas de Rodríguez Ibarra y José Bono, pero no se cerró un tope competencial que no pudiese rebasar ningún estatuto de autonomía.

El balance final de la reunión de Santillana del Mar es que todos los miembros de la misma salieron más o menos contentos. De un lado, el partido salió reforzado en su imagen de ocuparse de temas de interés nacional, los “*barones regionales*”, con Bono y Rodríguez Ibarra a la cabeza, también mostraron su satisfacción al haber marcado ciertas líneas rojas al modelo de Estado, los socialistas vascos con Patxi López a la cabeza vieron reconocidas sus preocupaciones y frenaban al Plan Ibarretxe, los socialistas catalanes se mostraron especialmente satisfechos y así, para Joaquín Nadal “*el documento intenta poner de manifiesto que el modelo constitucional está suficientemente maduro*

⁵⁸⁴ “La España plural”, pág. 3.

⁵⁸⁵ *Ibid.*, pág. 5.

para que se pueda impulsar y hacer posible la diversidad y pluralidad so que nadie tiemble” y Pascual Maragall apuntó que “hemos puesto las bases del segundo cuarto de siglo de la España democrática...la España plural ha dado un paso de gigante y ha echado a andar con paso firme”.

Jesús Caldera, portavoz del PSOE en el Congreso de los Diputados, en el año 2003, en la fecha que se celebra la reunión del Consejo Territorial del PSOE, no cree que el PSC y Maragall traicionaron el espíritu de la Declaración de Santillana del Mar. Caldera sobre esta cuestión concreta afirma literalmente en una entrevista concedida al autor de esta tesis doctoral: *“yo no lo creo, porque no es él, son los parlamentos que establecen unos modelos que ahí se ha visto después de la sentencia del Tribunal Constitucional, que es plenamente constitucional. Realmente no hay ningún desbordamiento, salvo una declaración que tiene una significación en términos sentimentales o de identificación como es la cuestión de la identidad, pero que no tienen consecuencias jurídicas y los otros aspectos negativos son aquellos en los que no ha habido desarrollo legislativo previo estatal de la materia, luego el sistema da mucho de sí, tiene mucha amplitud. Realmente lo que se hizo, el gran análisis de Santillana del Mar fue un impulso federal. El PSOE entonces demuestra que es el partido que más se parece a España pero no es un lema. De allí surge, en mi opinión, para gobernar en todas partes que sólo lo ha conseguido un partido nacional que es el PSOE, ni creo que no lo consiga nunca, y lo que se hace allí es armonizar porque allí hay diferentes sensibilidades, ese ímpetu, ese impulso sobre el desarrollo autonómico apostando por la renovación de los Estatutos de Autonomía, por la renovación en el marco constitucional del que sólo queda pendiente el vasco, que igual algún día se puede alcanzar”*.⁵⁸⁶

No es de la misma opinión Santos Juliá, uno de los grandes especialistas en el análisis de la historia del PSOE. Para Santos Juliá, Zapatero y Maragall traicionan el espíritu de Santillana del Mar e inician a partir de 2004 un viaje sin ruta precisa, hacia un horizonte muy diferente al que ha tenido por tradición el PSOE. Para Juliá *“después de Santillana, cuando se pierde la perspectiva de hacia dónde se va, se toma una iniciativa política que a mí me parece catastrófica, desastrosa que es, que como se plantean demandas de grueso calibre en la Constitución, el Gobierno del Estado deja en manos de un determinado Parlamento señalar el límite de hasta dónde se puede llegar, y a partir de ahí es el desconcierto, porque ese Parlamento que, a su vez, está formado por socialistas, nacionalistas, republicanos, cuando se dice hagan ustedes y lo que venga lo aprobaremos pues dicen, pues ahí va,*

⁵⁸⁶ Entrevista concedida al autor de esta tesis doctoral el 30-11.2010

*ala, y en esas estamos, sin saber, sin tener una idea, de adonde se iba cuando se dijo en lo que quiera que saliera del Parlamento de Cataluña, se aprobaría por el Parlamento español”.*⁵⁸⁷

Santos Juliá es especialmente crítico con el rumbo que se inicia porque afecta a una estructura de Estado que, bajo su punto de vista, aún no están consolidadas. Afirma que desde 2004 *“no se sabe a dónde se va, no se sabe, en este momento, creo que es el momento que más desconcierto del sentido del proceso porque todo está pendiente de negociaciones que consisten, en que no tienen en cuenta, esas negociaciones son sobre una estructura del Estado que todavía no está consolidada. Lo digo con mucha pasión, pero no está pasión a la altura del desconcierto que se ha formado”.*⁵⁸⁸

Para finalizar, el secretario general, José Luis Rodríguez Zapatero, en el discurso de clausura de las Jornadas de Santillana del Mar, destacó que esta declaración contiene un proyecto que consigue *“madurar la España constitucional”*, al desarrollar aspectos de la Constitución de 1978 que habían permanecido durante 25 años sin ningún tipo de cambio. Alabó la necesidad de dar un nuevo proyecto para la estructura territorial del Estado, sin cambiar el modelo del Estado de las Autonomías. Sobre todo destacó las propuestas de carácter general que habían salido de la reunión como la reforma del Senado y mecanismos de cooperación y como idea final y con respecto a las reformas estatutarias insistió que su objetivo era la mejora de las prestaciones de los ciudadanos y de la inmediatez y accesibilidad de las instituciones, exigiendo en todo caso la *“adecuación a la Constitución”*.

⁵⁸⁷ JULIÁ, Santos, conferencia celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el 6-10-2010.

⁵⁸⁸ *Ibíd.*

IV.4-EL TRIUNFO ELECTORAL DEL PSOE EN LAS ELECCIONES GENERALES DEL 14 DE MARZO DE 2004.

El programa electoral con el que concurrió el PSOE a las elecciones del 14 de marzo de 2004 se fue elaborando poco a poco bajo la dirección de uno de los hombres de confianza de Zapatero desde que coincidieron en la preparación de la plataforma Nueva Vía. Se trataba de Jesús Caldera, el primer ministro de Trabajo del Gobierno de Zapatero y portavoz del Congreso de los Diputados en el período de oposición socialista entre los años 2000 y 2004.

José Blanco, secretario de Organización, coordinó la campaña electoral y Jesús Caldera, se ocupó de darle un contenido teórico a unas propuestas que ya se habían ido apuntando a lo largo de los últimos meses. El grueso del programa electoral quedó definitivamente perfilado en la Conferencia Política de enero de aquel año.

La primera idea que destaca es la idea de la España plural, utilizada por primera vez por Pascual Maragall y heredada como palabra común por Zapatero, pues *“pluralidad (se detecta) en la trayectoria histórica, en la lengua, en la cultura y en las estructuras sociales”*⁵⁸⁹ y se propone como *“objetivo altamente prioritario y estratégico resulta ser la cohesión de un país que está mostrando serias y graves quiebras en su vertebración”*.

En esta conferencia política se trata como novedad unas propuestas sobre justicia en el Estado Autonómico y se plantea por primera vez, de una manera formal, la reforma constitucional parcial referida, en aspectos como la reforma del Senado, la mención en el texto de la Constitución del nombre de todas las Comunidades Autónomas, el reconocimiento de la Unión Europea y la reforma del Título II para suprimir la preferencia del varón a la mujer en el orden de sucesión de la Corona.

Si sorprende que en esta conferencia política no se hiciera una referencia a las reformas estatutarias, algo que si quedaría finalmente reflejado en el programa electoral con el que se presentó el PSOE a las elecciones, publicado en la edición del periódico *“El Socialista”* de febrero de 2004. En este programa electoral se afirma que *“posibilitará las reformas estatutarias, allí donde un alto grado de consenso democrático lo considere oportuna y conveniente”*.⁵⁹⁰ En esta materia también propone la *“creación de la Conferencia de Presidentes. El PSOE propone también que se incluyan representantes de las Comunidades Autónomas en las delegaciones de España ante el Consejo de Ministros de la*

⁵⁸⁹ Conferencia Política 2004, pág. 24.

⁵⁹⁰ *El Socialista*, nº 654, febrero de 2004.

Unión Europea”. Para cerrar el apartado, se incluye la novedad con respecto a la Justicia en el ámbito de las Comunidades Autónomas, apuntando que “*los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas serán el órgano jurisdiccional en que culmine la organización judicial en el ámbito territorial. En ellos se agotarán y ejecutarán todas las instancias procesales, salvo la casación*”.

De todo lo propuesto por el PSOE en este primer apartado, en la gestión de Zapatero como Presidente de Gobierno ha desarrollado todos los aspectos, algunos más polémicos que otros. Desde el año 2005, el PSOE impulsó el desarrollo de nuevos estatutos de autonomía al menos en Cataluña, Andalucía, Aragón, Comunidad Valenciana, Baleares, Castilla y León y Castilla La Mancha, aunque este último no se aprobó por la falta de consenso entre el PP y el PSOE.

Asimismo, ha puesto en marcha la Conferencia de Presidentes, más como acto protocolario que ejecutivo, pero al menos hay un marco de deliberación política entre todos los presidentes autonómicos. También, con alguna que otra crítica, ha llevado delegaciones de las Comunidades Autónomas, cuando en alguna reunión sectorial de la Unión Europea se han tratado aspectos específicos de alguna Comunidad Autónoma.

Por último, la propuesta de Justicia ha tenido mucho más pena que gloria en su aplicación. Lógicamente el Consejo General del Poder Judicial se opuso radicalmente a la medida. Se intentó legislar en la redacción del Estatuto de Cataluña, de una manera más radical incluso, proponiendo que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña fuera la última instancia judicial e incluso se planteó la posibilidad de hacer una especie de Consejo General del Poder Judicial catalán, pero esta propuesta ha sido rechazada por inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional que ha anulado los artículos 95,97,98,99,100 y 101 del Estatut que hacían referencia a esta materia.

En el programa electoral, también, el PSOE propuso el grueso de las reformas constitucionales que después intentaría promover desde el Gobierno de la Nación. En el punto número uno apuesta por “*la reforma constitucional del Senado para transformarlo en una cámara de las nacionalidades y regiones que integran España. El Senado sería una Cámara que nunca se disolverá y los senadores se elegirán con ocasión de las elecciones autonómicas*”. A lo largo de la tesis nos ocuparemos específicamente de este apartado, pero es evidente que esta reforma no fue posible por la oposición frontal del Partido Popular y ni siquiera se ha podido aprobar un nuevo reglamento de la Cámara, cuanto menos todas aquellas cuestiones en relación a su composición, organización y funciones del mismo.

En el punto número 2 se propone otra cuestión que no ha podido ponerse en marcha, precisamente porque no se ha reformado el texto constitucional. Hace referencia a *“la inclusión en la Constitución Española de las denominaciones oficiales de las 17 Comunidades Autónomas y de Ceuta y de Melilla”*.

En el punto número 3, si recordamos, hubo una modificación parcial de nuestra Constitución para incluir el reconocimiento de los derechos electorales de los ciudadanos europeos. No obstante el PSOE proponía algo más elaborado con *“el reconocimiento y recepción de la Constitución Española. Reforma de los artículos 10 y 93 de la C.E para hacer una referencia explícita a la Constitución europea y a su Carta de Derechos”*.

Por último en el punto número 4 si había acuerdo entre el PP y el PSOE pero finalmente la proposición quedó pospuesta supeditada a una reforma más amplia de la Constitución. Se proponía la *“reforma para que haya igualdad entre hombre y mujer en el acceso a la Jefatura del Estado”*.

Con este programa el PSOE acudió a unas Elecciones Generales en las que el partido manejaba encuestas muy favorables, mucho antes del magnicidio del 11-M, tres días antes de depositar los españoles el voto en las urnas. El discurso de Zapatero, “ZP”, en la campaña electoral fue calando en la opinión pública como alternativa a un Partido Popular que no había sabido gestionar bien su mayoría absoluta.

El PSOE ganó esas elecciones con el 42,64% de los votos, con 10.909.687 sufragios y 165 diputados frente a los 148 del Partido Popular, una mayoría que inmediatamente Zapatero supo gestionar para conseguir un apoyo nacionalista en el debate de Investidura. Finalmente, José Luis Rodríguez Zapatero fue elegido presidente del Gobierno el 16 de abril de 2004 con los votos a favor del PSOE, ERC, IU, BNG, Chunta Aragonesista y Coalición Canaria, en total con el apoyo de 183 parlamentarios. Se convertía así en el segundo presidente socialista bajo el paraguas de la nueva Constitución de 1978. Le quedaba mucho trabajo que hacer, muchos retos que abordar y sobre todo convertir en reales todas aquellas promesas y propuestas que había realizado desde que fue aupado Secretario General en el XXXV Congreso del PSOE en el año 2000.

Prácticamente un año después de ganar las Elecciones Generales, el 4 de marzo de 2005, el Consejo de Ministros solicitó al Consejo de Estado que emitiese un Informe sobre la posible reforma constitucional. Dicha propuesta versó únicamente sobre cuatro aspectos:

1-Supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono.

2-Recepción en la Constitución del proceso de construcción europea: incorporación del “compromiso” con Europa.

3-Inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas en el texto de la Constitución.

4-Reforma del Senado.

Como es sabido, ninguna de estas reformas se pusieron en marcha, principalmente por la falta de acuerdo con el Partido Popular para la reforma de una Constitución que debe ser readaptada al menos en estos aspectos esenciales. En la materia que nos ocupa, sería conveniente reactualizar la Constitución para reformar completamente el Título VIII que, a todas luces, se ha quedado anquilosado con el continuo proceso de reformas estatutarias que se han realizado desde los años ochenta hasta nuestros días.

IV.5-ZAPATERO PRESIDENTE: UN SLOGAN ELECTORAL CONVERTIDO EN REALIDAD POLÍTICA (MARZO 2004-NOVIEMBRE 2011).

IV.5.1-EL XXXVI CONGRESO FEDERAL DEL PSOE

Entre los días 2 y 4 de julio de 2004 se celebraría en Madrid el XXXVI Congreso Federal, donde el Secretario General se consolidaría como líder y en el que marcaría las líneas generales de su presidencia de Gobierno. Fue un Congreso vivido en un ambiente de euforia colectiva, ya que se cumplían apenas 100 días desde que Zapatero tomara posesión del cargo como presidente del Gobierno de España. En materia autonómica, lo primero que hay que destacar es que el malogrado político gaditano, Alfonso Perales, sería elegido como secretario de Relaciones Institucionales y Política Autonómica, un político de altura en el que Zapatero y Chaves confiaban para dar un impulso a esta Secretaría.

En el discurso de apertura leído por el secretario de Organización, José Blanco no se hizo ninguna referencia expresa a la *“España de las Autonomías”* y en el discurso de clausura leído por José Luis Rodríguez Zapatero, también se pasó muy por encima el debate territorial que ya por aquellos días empezaba a celebrarse en el Congreso de los Diputados.

Tenemos que ir hasta las resoluciones políticas del Congreso, publicadas en la edición del periódico *“El Socialista”* del mes de agosto de 2004, para analizar lo que se acordó en materia autonómica y que refleja muy claramente la influencia de la Declaración de Santillana del Mar a la que se hace mención expresa en las propias resoluciones y se propone toda una declaración de intenciones en la que se apunta a la profundización del autogobierno de las Comunidades Autónomas, afirmando que *“los socialistas nos proponemos, pues, dar un paso adelante en la construcción del Estado de las Autonomías ampliando el margen de actuación de las Comunidades y mejorando su autogobierno, reforzando los mecanismos consensuados de cooperación, incentivando su participación responsable en el gobierno del Estado e incorporándolas a la definición y aplicación de las políticas que les afecten”*.⁵⁹¹

Lógicamente, en el Congreso se habló y mucho de la reforma de los Estatutos de Autonomía, porque era evidente que el Estatuto de Cataluña arrastraría al resto de Comunidades Autónomas en su intento de mejorar su autogobierno, remarcando que todo debería hacerse en el marco de la Constitución. Y por eso se decía que *“los socialistas seremos actores principales en las reformas*

⁵⁹¹ *El Socialista*, nº 657, agosto de 2004.

*estatutarias que se planteen en el próximo futuro. Estas reformas deben llevarse a cabo conforme a la Constitución y respetar sus previsiones; han de concitar un amplio apoyo social y político y deben preservar la igualdad de derechos de todos los ciudadanos y la cohesión y la solidaridad entre los territorios, teniendo en cuenta factores singulares como la insularidad”.*⁵⁹²

Para ello sería necesario revisar el sistema de financiación de acuerdo con los principios de autonomía, suficiencia, solidaridad y corresponsabilidad fiscal, y se concluía que “*atendiendo a estos requisitos los socialistas impulsaremos y apoyaremos aquellas reformas estatutarias que permitan mejorar el autogobierno y lo haga más próximo al ciudadano. En definitiva, los socialistas apostamos por unas Comunidades que, además de representar el reconocimiento de unas identidades y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran España, sean un potente y efectivo motor de modernización, innovación y progreso económico y social de sus respectivos territorios*”.

⁵⁹³

El desarrollo y fortalecimiento de la España de las Autonomías suponía asumir algunas que otras reformas institucionales que aseguren la participación de unas Comunidades Autónomas maduras y consolidadas en las políticas del Estado, comenzando por la del Senado, para convertirlo en una Cámara de representación territorial. En segundo término, exigía el establecimiento de una Conferencia de Presidentes como lugar de encuentro entre el presidente del Gobierno y los de las Comunidades y Ciudades Autónomas. En tercer lugar, requería la vinculación de las Comunidades Autónomas al proceso de construcción europea, en particular, a la toma de decisiones que afecten a sus competencias en el seno de la Unión.

Finalmente, las resoluciones aconsejaban el desarrollo de un modelo de infraestructuras en red que permita una comunicación entre las distintas Comunidades acorde con sus necesidades y, con ello, la vertebración territorial de la España de las Autonomías, y de ésta en el marco de la Unión Europea.

Para concluir, hacían todo un canto a la diversidad de España y a la personalidad de sus distintas regiones y autonomías como filosofía política socialista e invocando de nuevo a la Constitución. Las resoluciones decían que “*para los socialistas la unidad de España y la existencia de nacionalidades y regiones que expresan su diversidad son las dos caras de la misma moneda. Así quedó establecido en nuestra Constitución. Como recogíamos en la declaración de Santillana, nada*

⁵⁹² *Ibíd.*

⁵⁹³ *Ibíd.*

*aleja más a España de su unidad que la imposición y el centralismo. De ahí que nuestro compromiso con el reforzamiento de una cohesión territorial basada en los principios de la igualdad y la solidaridad sea la mejor manera – y la más genuinamente constitucional- de garantizar que cada territorio de España, cumpliendo con sus obligaciones con el conjunto, cuente con la oportunidad de sentirla a su modo, ejerciendo su propia personalidad”.*⁵⁹⁴

Como viendo siendo habitual en los últimos congresos del PSOE el Grupo Izquierda Socialista, a través de uno de sus miembros más activos, el dirigente valenciano Vicent Garcés, apuntaba lo que aportaron en el plenario del Congreso como ponencia. Eran ideas que tendían puentes para construir en España una estructura federal de Estado.

En la ponencia decían que *“apoyamos una estructura federal para España. Hay que mostrar en los hechos que la Nación de Naciones que es España puede aunar la diversidad y la cohesión, la unidad y la pluralidad, la especificidad y la solidaridad. La rápida e imprescindible reforma del Senado, un nuevo acuerdo sobre la financiación autonómica y la reforma de los Estatutos constituyen un buen impulso para una cohesión respetuosa de la diversidad estructural de España. Hay que recuperar y actualizar la tradición federal del socialismo para aunar el respeto a la diversidad cultural y al autogobierno con la solidaridad interterritorial”.*

Así terminaba un Congreso que significaba la plataforma de despegue para un proyecto socialista que daba sus primeros pasos hacia unos años cargados de debate autonómico y en la que los socialistas serían los artistas principales.

Para recordar las ideas que salieron del Congreso, el nuevo secretario federal de Relaciones Institucionales y Política Autonómica, Alfonso Perales, escribía un artículo en el periódico *“El Socialista”* un año después, en julio de 2005, en la que hacía balance del año posterior al Congreso y en la que daba las pistas por las que discurría la política autonómica en los años venideros. Perales, decía que *“uno de los principales compromisos del Secretario General del PSOE y Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero en esta etapa de gobierno se sitúa, por tanto, en la reforma de nuestras instituciones políticas”*⁵⁹⁵.

Hacía un recordatorio a la Declaración de Santillana del Mar al afirmar que *“el PSOE decidió en Santillana del Mar acometer una revisión de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía para*

⁵⁹⁴ *Ibíd,*

⁵⁹⁵ *El Socialista*, nº 662, julio de 2005.

ajustar la vitalidad y la eficacia de las instituciones políticas a los nuevos retos de la sociedad española del siglo XXI". Perales, como no podía ser menos utilizaba el concepto de la España plural, al reconocer que *"España es una nación plural, diversa en la que existen expresiones políticas nacionalistas consolidadas no se contradice con que podamos afirmar que para los socialistas la única soberanía reconocible corresponde al pueblo español y se expresa en las Cortes Generales, así como que la unidad de España queda garantizada por el mantenimiento del artículo 2 de la Constitución española"* y apostaba por una línea muy definida para el futuro del modelo de Estado, al decir que *"el futuro pasa por una reforma de nuestras instituciones que garantice la solidaridad y cohesión y, al mismo tiempo, incremente el autogobierno de las Comunidades Autónomas, garantice los hechos diferenciales, mejore y adecue las instituciones autonómicas y haga más eficaces y eficientes los servicios públicos que se prestan a los ciudadanos"*.

Para conseguirlo apuntaba algunas de las propuestas que se aportaron en el XXXVI Congreso Federal, al señalar que *"al mismo tiempo hemos de proceder al perfeccionamiento de las instituciones de cooperación entre el Estado Central y las Autonomías. En este sentido, la Conferencia de Presidentes Autonómicos ha constituido un gran peso en dicha dirección"*.

Por último, Perales anunciaba otras dos cuestiones de gran calado que se abordarían a lo largo de la legislatura con desigual suerte. La primera de ellas era el modelo de financiación autonómica, de la que decía que con *"respecto al modelo de financiación autonómica la posición del PSOE es conocida, la reforma en cada Comunidad, no debe cambiar de manera unilateral el modelo que afecta a su conjunto"*, adelantándose a todo aquello que empezaba a venir de Cataluña con el apartado fiscal y tributario del nuevo Estatuto. La segunda reforma era la del Senado, un proyecto que se desecharía por falta de consenso con el Partido Popular a mitad de legislatura. Perales decía que *"dentro de las reformas constitucionales que el Gobierno ha propuesto, la Reforma del Senado es, sin duda, la que tiene mayor calado. Dentro del PSOE consideramos que dicha Cámara debe ser el ámbito adecuado para el encuentro entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas para decidir conjuntamente. Al mismo tiempo, el Senado es la Cámara donde debe tener lugar la primera lectura de las Leyes que articulan el Estado de las Autonomías"*.

Había muchos proyectos y muchas ilusiones en marcha, todo parecía obedecer a un plan global, ambicioso, progresista, sin lugar a dudas con un espíritu reformador, una sensación de abrir ventanas para que entrara aire fresco en una habitación enrarecida por casi 30 años de democracia que había dejado gastado el discurso autonómico. Lógicamente, dentro del propio partido había opiniones

dispares sobre lo que se iba a acometer, algunas que apoyaban estas ideas de Zapatero, que eran la mayoría después de ganar las elecciones de marzo de 2004 y otras minoritarias, que corrían por los mentideros de Ferraz y por los pasillos del Congreso y del Senado.

A este respecto son singulares las opiniones al respecto del que fuera presidente del Senado, desde el año 1989 hasta 1996, y portavoz del PSOE en el mismo, desde 1996 a 2004, esto es, cuando José Luis Rodríguez Zapatero ya era secretario general del partido. Se trata de Juan José Laborda que acusa a Zapatero de no tener un plan global en su política territorial. En unas declaraciones concedidas al autor de esta tesis doctoral en el marco del seminario *“Libros sobre el Estado y la nación en España”*, organizado por la Fundación Pablo Iglesias en el otoño de 2010, Laborda manifestó que *“Yo no estoy de acuerdo que ZP sea el presidente socialista más federalista. Él tuvo al principio una verbalización improvisada, que fue impulsada por la teoría “federalista” de Pi i Margall: la historia inconcreta de la “España plural”. En realidad con esas propuestas (y con el Estatut) se hizo el intento de romper con la praxis de 30 años, es decir, la descentralización sin una dogmática previa, con métodos “empíricos”, para pasar a una fase con otra dogmática “más jacobina”, en sentido profundo del término “jacobino”: construir un modelo de Estado predeterminado y “racional” (en el sentido que ¡tenemos razón”!); ahora se iba a desarrollar un Estado federal, empezando por Cataluña, luego por Andalucía, etc.”*⁵⁹⁶

Laborda, en un análisis riguroso y profético sobre el resultado electoral que viviríamos en las Elecciones catalanas el 28 de noviembre de 2010, afirmaba que *“ZP, al final, se ha quedado sin nada. Y sus propuestas no serían recuperadas jamás aunque el PSOE tuviese las mayorías absolutas de los años 80. Toda su propuesta reformista, desde la reforma del Senado hasta las demás reformas constitucionales, como sólo tenían la lógica del “suma y sigue”, o el método de lograr síntesis poniendo unas cosas detrás de otras, ha desaparecido. Y no porque el PP está en contra, sino porque no fueron meditadas. (Por ejemplo: constitucionalizar el “nombre” de todas las Comunidades Autónomas. Poner Navarra es un lío con los nacionalistas vascos, y abierto en melón ¿por qué no pintar el de Ceuta y Melilla? Y así con las demás cosas.) En fin, no sé por qué la generación de ZP quiso tener su (imposible) periodo constituyente –que fue irrepetible por definición, ¡y a Dios gracias!- en lugar de aprovechar este tiempo para resolver los problemas reales del modelo: y hay muchos. Las consecuencias de ese proceder las veremos con las elecciones catalanas: subirán los*

⁵⁹⁶ Declaraciones realizadas por Juan José Laborda al autor de esta tesis el 20-11-2010.

*excluidos en el pacto de la España plural: CiU y el PP. ¡El sistema se cobra sus venganzas con los que creen que es posible prescindir de él!”.*⁵⁹⁷

Son unas declaraciones literales, entrecomilladas, que reproduzco tal cual por su valor expresivo y documental, de un hombre, que, en teoría, era el portavoz del proyecto político de Zapatero en el Senado, entre los años 2000 y 2004. Es evidente que son declaraciones u opiniones realizadas a toro pasado, pero que ilustran verdaderamente que lo que intentó Zapatero en materia autonómica fue, más que nada, un proyecto personal, asesorado por muy pocos, desde luego, por personas que no supieron ver con un análisis frío y calculado los riesgos de abrir de nuevo el melón constitucional o estatutario sin un planteamiento global previo.

Hay autores más críticos con la política de Zapatero en materia autonómica. José María Ruiz Soroa, habla de *“la conversión del Partido Socialista(o de su núcleo dirigente) a los postulados esenciales de la concepción nacionalista de España como agregado de pueblos o naciones con identidad propia, al tiempo que su aceptación de la politización de la identidad como argumento político, conversión y aceptación especialmente visible en el Partido Socialista de Catalunya o en el Partido Socialista de Euskadi”*⁵⁹⁸ y Ramón Máiz, catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Santiago de Compostela, va más allá y directamente habla de la *“deriva hacia un nacionalismo light o nacionalismo liberal”*⁵⁹⁹ del PSOE en política territorial, en una carrera que Javier Pradera denomina *“de la liebre y las tortugas”*,⁶⁰⁰ donde unos y otros van consiguiendo nuevas competencias autonómicas en función de sus nuevos desarrollos estatutarios.

Quizás fue más un problema de formas que de fondo, lo cierto es que ese plan necesariamente debía pasar por contar con un apoyo tanto del Partido Popular como de los grupos nacionalistas para llevarlo a cabo con solvencia y aquí, lógicamente, nos encontramos con un vía de agua que no se pudo reconducir a lo largo de todo el tiempo que se debatieron las reformas constitucionales y estatutarias. Es lo que opina Felipe González en una entrevista concedida al autor de esta tesis doctoral a la pregunta de si estaba suficientemente meditado abrir el melón de las reformas estatutarias de las que hemos sido testigos desde 2003. González opinaba que *“el problema no ha sido entrar en las reformas sino la manera en las que algunas fuerzas políticas las han afrontado. No se puede rechazar en una*

⁵⁹⁷ Declaraciones realizadas por Juan José Laborda al autor de esta tesis el 20-11-2010.

⁵⁹⁸ RUIZ SOROA, José María. “Reforma estatutaria o Reforma Constitucional”, *Cuadernos de Alzate*, nº 35, 2008, pág. 43.

⁵⁹⁹ MÁIZ, Ramón, “El lugar de la nación en la teoría de la democracia y el nacionalismo liberal”, *Revista Española de Ciencia Política*, nº 3, 2000, pág. 53.

⁶⁰⁰ PRADERA, Javier, “La liebre y la tortuga. Política y Administración en el Estado de las Autonomías”, *Claves de la Razón Práctica*, nº 38, 1993.

*parte del territorio algo que se pide y se acuerda en otro y eso es lo que ha hecho la derecha buscando ventajas electorales. Por otra parte tampoco los nacionalistas pueden estirar la cuerda de forma indefinida. El juego del tira y afloja en política es una de las claves de la convivencia y todos sabemos que el futuro no es la separación ni los micro-estados sino la integración regional en un mundo global”.*⁶⁰¹

⁶⁰¹ Entrevista concedida al autor de esta tesis el 29-3-2011.

IV.5.2-LA CELEBRACIÓN DE LA PRIMERA CONFERENCIA DE PRESIDENTES AUTONÓMICOS (ABRIL DE 2004).

El Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero comenzó a dar sus primeros pasos en el mes de abril de 2004. Eran muchas las ideas que se habían ido tejiendo en los últimos cuatro años de oposición y el ritmo de los primeros meses en La Moncloa era realmente frenético.

El titular del Ministerio de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla, era uno de los hombres de confianza de Zapatero. Sevilla quiso modernizar la Administración Pública, adaptarla a nueva realidad y también por sus manos y por las de Alfonso Perales, nuevo Secretario Federal de Relaciones Institucionales y Política Autonómica, pasaba el diseño de la nueva política autonómica del Gobierno. No obstante, Zapatero era un tema en el que siempre estuvo especialmente interesado y como hombre agradecido supo acordarse de aquellos que le apoyaron en el XXXV Congreso Federal. Una de esas personas era Pascual Maragall, por el que Zapatero dio siempre la cara y también por Cataluña, una Comunidad Autónoma clave en la victoria socialista del 14 de marzo de 2004. El apoyo que dio siempre a Maragall, llevaba asociado a un apoyo más o menos implícito a aquellas propuestas de reforma estatutaria que venía de Cataluña, del primer Gobierno del PSC en la historia de la democracia en Cataluña. Por eso, Zapatero tuvo mucho en cuenta esto, la “*vía federalista catalana*”, y quiso enriquecer el debate socialista con sus propuestas.

Inmediatamente después de iniciar su labor como presidente, Zapatero y el Gobierno que él presidía, puso en marcha una serie de mecanismos en política autonómica, que quedaba perfectamente explicada en la resolución política aprobada en el Comité Federal, el día 6 de noviembre de 2004, tal como relataba la edición del mes de octubre del periódico “*El Socialista*”.

En esa resolución se dice que “*el nuevo Gobierno de España ha comenzado por recuperar el diálogo con todas las Comunidades Autónomas*”,⁶⁰² algo que se refleja en la visita de todos los presidentes de Comunidades Autónomas al Palacio de la Moncloa en los primeros meses de su Gobierno. Continuaba esta resolución diciendo que era una “*tarea en la que jugarán un papel esencial la Conferencia de Presidentes y la futura reforma del Senado*”. La fallida reforma del Senado la abordaremos en profundidad a lo largo de esta tesis doctoral, pero lo que sí puso en marcha en el primer año de Gobierno fue la Conferencia de Presidentes, anunciada en el debate de investidura del

⁶⁰² *El Socialista*, nº 658, octubre de 2004.

día 16 de abril de 2004⁶⁰³ en el Congreso de los Diputados el día 16 de abril de 2004, fecha de su investidura. La primera de ellas se celebró en Madrid el 28 de octubre de 2004, en la sede del Senado y no tuvo grandes resultados salvo el compromiso de realizar una reunión de este tipo con una periodicidad anual y un compromiso de que las Comunidades Autónomas podrían participar como delegación en algunas instancias de la Unión Europea. Justamente de eso hablaba la resolución al afirmar que *“se ha iniciado la búsqueda de fórmulas que permitan a las Comunidades Autónomas participar, a través de su presencia en la delegación de España en las instancias de la Unión Europea”*. A ello se unía la *“puesta en marcha de los mecanismos para mejorar el funcionamiento del Estado autonómico, tanto en lo que se refiere al sistema de financiación como a la cooperación institucional, incluyendo la posible reforma de los Estatutos de Autonomía en aquellas Comunidades que deseen hacerlo”*.

Esto era todo un pistoletazo de salida para la puesta en marcha de las reformas estatutarias que ya se habían iniciado en Cataluña y estaba en fase embrionaria en Andalucía. Posteriormente su uniría el resto de Comunidades Autónomas que han reformado su Estatuto (Aragón, Comunidad Valenciana, Castilla y León y Baleares) y el debate en otras como en Castilla La Mancha que no se ha aprobado a última hora.

La resolución política planteaba una serie de objetivos entre los que destacamos el que dice que el PSOE quiere *“consolidar la concertación autonómica profundizando en el camino iniciado con la reunión de la Conferencia de Presidentes del 28 de octubre. Además, avanzar en la mejora del funcionamiento del Estado autonómico, en su conjunto, especialmente en lo que se refiere a la cooperación institucional y a la financiación suficiente de los servicios públicos”*.

En la segunda conferencia, celebrada el 10 de septiembre de 2005, se logró un acuerdo sobre el sistema público sanitario y en la tercera conferencia, celebrada el 11 de enero de 2007, se aprobó un documento sobre política de I+D y se acordó la creación de las Conferencias Sectoriales del Agua y de la Inmigración. Sin duda un escaso balance para unas reuniones de tal alta envergadura, pero por lo menos se acordaron cosas entre todos los presidentes autonómicos, por primera vez desde la Transición.

Para autores como el catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, Enoch Albertí Rovira, *“la Conferencia de Presidentes ofrece una gran oportunidad para establecer un*

⁶⁰³ RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis, Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados, 2004, número 2, 16 de abril, pág. 9.

centro de imputación general de la red de conferencias sectoriales de tal modo que la Conferencia de Presidentes quedaría situada en el centro de esta red, garantizando su continuidad y su estabilidad".⁶⁰⁴ Además de ser un mecanismo de coordinación de políticas sectoriales, Albertí Rovira, lo consideraba como una herramienta muy útil para seguir profundizando en una cultura política de carácter federal y apostaba por "*asegurar la institucionalización de la red de conferencias, con la de Presidentes como centro de impulso y de responsabilidad, sería dar un paso decisivo en la consolidación de un modo institucional de gobierno, adecuado a la nueva estructura territorial del poder y situado a resguardo de los vaivenes políticos y los cambios de mayorías. Sería, sin duda, un paso fundamental en la creación de un estilo de gobierno y de una cultura política de carácter federal*".⁶⁰⁵

Sin lugar a dudas, la Conferencia de Presidentes Autonómicos nació con la mejor de las voluntades de un gobierno que quería articular, también con gestos la España plural. La Conferencia de Presidentes fue un gesto simbólico, como también lo fue que dos de los primeros Consejos de Ministros se celebraran en Mérida y León. Zapatero y su equipo querían escenificar esa visión de la España plural e integradora de todos sus territorios.

El Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero quería basar su política territorial en "*fomentar las relaciones horizontales entre iguales, cada uno en su ámbito soberano y competencial, pues las Comunidades Autónomas también son Estado*",⁶⁰⁶ según palabras de su ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla, quien recuerda que la primera labor que le encomendó el Presidente del Gobierno fue "*la de visitar a los Presidentes de las 19 Autonomías, para escuchar de ellos, directamente, sus demandas e inquietudes*".⁶⁰⁷

De estos primeros contactos con los presidentes Autonómicos, preparatorios para la primera Conferencia de Presidentes, el ministro Jordi Sevilla sacó algunas conclusiones que inmediatamente trasladó al Senado. Entre estas conclusiones estaba reducir la conflictividad jurídica con los recursos presentados ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno Central contra las Comunidades Autónomas y de éstas contra el Gobierno Central y para ello se crearon comisiones bilaterales para negociar fórmulas que permitieran desbloquear situaciones jurídicamente conflictivas. Otra cuestión fue el deseo del Gobierno Central de concluir el proceso de traspasos pendientes en materias como la

⁶⁰⁴ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias. Madrid, 2006, pág. 146.

⁶⁰⁵ *Ibid.*, pág. 146

⁶⁰⁶ SEVILLA, Jordi, *op. cit.*, pág. 21

⁶⁰⁷ *Ibid.*, pág. 22.

Administración de Justicia o de Administraciones Penitenciarias y la última fue la puesta en marcha de un estudio económico para poder resolver el problema de la financiación autonómica, cuestión ésta solicitada por todos los presidentes autonómicos, independientemente del color político que fueran.

La idea central de la Nueva Agenda Territorial del Gobierno era que se debería ir abandonando la confrontación como sistema para pasar a la cooperación sistemática de manera que *“lo importante dejara de ser quién ostenta determinadas competencias y pase a ser de qué forma se comparte su gestión para lograr la máxima eficacia en el servicio de los ciudadanos”*.⁶⁰⁸ Seguramente se querían corregir los dos grandes problemas del Estado Autonómico: los que tienen que ver con la integración y aquellos de tienen que ver con la articulación del mismo.⁶⁰⁹

Para mejorar los mecanismos de cooperación, el Gobierno Central puso en marcha diferentes medidas como la revitalización de las Conferencias Sectoriales existentes, la puesta en marcha de la Conferencia Sectorial de Función Pública, el establecimiento de mecanismos para la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones relativas a la Unión Europea, la creación de una Agencia de Calidad para mejorar la capacidad de inspección de la Administración General del Estado, la tramitación de una Ley de Agencias públicas y la citada Conferencia de Presidentes Autonómicos.

Esta Conferencia sería un foro que serviría para mejorar la coordinación entre las políticas de los diferentes gobiernos, el Central y los autonómicos. Sus funciones *“debían ser diferentes y compatibles con las que el futuro Senado pueda reservar a los Presidentes y Gobiernos de las Comunidades Autónomas, estando más vinculada al sistema de las actuales Conferencias Sectoriales”*.⁶¹⁰

La Conferencia de Presidentes Autonómicos era una proyecto ambicioso, pero que, unos y otros, especialmente la actitud obstruccionista del PP, han conseguido que hayan ido perdiendo fuerza. Quizás su fuerza principal ha sido la de lograr, al menos una vez al año, una foto oficial con todos los presidentes de las Comunidades Autónomas, algo es algo.

⁶⁰⁸ SEVILLA, Jordi, *op. cit.*, pág. 31

⁶⁰⁹ SOLOZÁBAL, Juan José, “La idea de España como nación de naciones”, *Els Debats de la Fundació*, nº 10, 2007, Fundación Rafael Campalans, pág. 18.

⁶¹⁰ SEVILLA, Jordi, *op. cit.*, pág. 33.

IV.5.3-LA REUNIÓN DEL CASTILLO DE SIGÜENZA, UNA VOZ CRÍTICA A LA POLÍTICA AUTONÓMICA DEL NUEVO GOBIERNO.

El Castillo de Sigüenza para la historia del PSOE tiene especial relevancia. En el mes de agosto de 1977 se reunieron allí los dirigentes socialistas para trabajar las propuestas que presentarían en el Congreso de los Diputados para la redacción de la Constitución de 1978. Veintiocho años después, la Fundación Pablo Iglesias organizó unas Jornadas sobre reformas territoriales, en la que participaron dirigentes del PSOE como Alfonso Guerra, José María Benegas, Francisco Caamaño, Francisco Fernández Marugán, Ramón Jáuregui, Luis Fajardo Spínola, Alfonso Perales, Juan Fernando López Aguilar y el vicepresidente primero del Senado y miembro del PSC, Isidre Molas e ilustres pensadores de pensamiento político y expertos constitucionalistas como José Álvarez Junco, Pantxo Unzueta, Carlos Viver i Pi-Sunyer, Juan José Solozábal, Álvaro Rodríguez Bereijo, Emilio Guevara, Javier Corcuera, Andrés de Blas Guerrero o Salvador Clotás.⁶¹¹

En esa reunión se levantaron voces críticas contra la política del Gobierno. En primer lugar, muchos participantes cuestionaron la necesidad de dirigir las reformas de manera central y principal al incremento de las competencias autonómicas o en la mejora de los existentes, ideas que defendieron Luciano Parejo o Pantxo Unzueta. En segundo lugar se señaló el peligro de que estas reformas estatutarias supusieran una reforma encubierta de la Constitución, tesis defendida por Javier Corcuera y por Alfonso Guerra, que acusó a algunos dirigentes del partido de “*adanismo político*”⁶¹² o de producir importantes mutaciones constitucionales, tesis defendida por Luciano Parejo, aunque tal advertencia no fue compartida por todos. Es más, para el vicepresidente primero del Senado, Isidre Molas, consideraba que se había hecho adelantar la reforma estatutaria a la constitucional por una consideración de prudencia política y añadía que “*una reforma constitucional previa del Título VIII- que tal vez, desde un punto de vista lógico sería lo acertado-, políticamente no sólo es inviable, sino indeseada: los actores no quieren entrar en este debate, que puede ser el debate que, digámoslo así, cierre todo*”.

El grueso de las cuestiones se refirió a las reformas estatutarias, ya que la reforma del Senado parecía difícil de alcanzar y se descartó el modelo de Bundesrat alemán, opinión de Francisco Caamaño y Enoch Albertí, proponiéndose la elección directa en circunscripción autonómica o la indirecta por los respectivos Parlamentos autonómicos.

⁶¹¹ FAJARDO SPÍNOLA, Luis, *op. cit.*, pág. 176.

⁶¹² GARCÍA ABADILLO, Casimiro, “El grito de Sigüenza”, *El Mundo*, 21-3-2005.

También se debatió ampliamente el énfasis que ponía la reforma estatutaria en la bilateralidad, un hecho que para algunos era contrario al espíritu federal del Estado de las Autonomías. La lógica federal subraya la multilateralidad y como apuntaba Javier Corcuera, se detectaba una tendencia en la elaboración de los nuevos Estatutos de autonomía a establecer reglas y situaciones de asimetría. El profesor Juan José Solozábal, por su parte, dedicó su ponencia a estudiar los límites constitucionales de la reforma estatutaria, líneas rojas a no superar y defendía la idea de que el Estatuto no puede asumir funciones típicamente constituyentes y no puede anticipar el contenido de las Leyes de delegación y transferencia.

En lo relativo a las competencias, Luis Ortega criticaba que el Estatuto reparta las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y Luciano Parejo, desarrolló una argumentación crítica frente a la pretensión de institucionalizar desde los Estatutos de Autonomías un proceso de “*interiorización*” de los ayuntamientos, pues éstos están tan dotados de autonomía como las Comunidades Autónomas, reflejado en el Artículo 137 de la Constitución y también formularon críticas Alfonso Guerra, Luciano Parejo y Luis Fajardo Spínola a la propuesta de transformar la Administración autonómica en Administración única.

Lógicamente hubo mucho debate sobre la elaboración del Estatuto de Cataluña y de su reconocimiento en el mismo como nación. Andrés de Blas dijo que la Constitución de 1978 encontró una buena fórmula para “*tratar el problema nacional planteado, porque parte del doble reconocimiento de los hechos nacionales españoles, por un lado, con el reconocimiento de la nación española y, por el otro, el de las nacionalidades y regiones*”. Otros quitaban hierro al asunto, como José Álvarez Junco⁶¹³, ya que decía que del reconocimiento de Cataluña como nación no se iban a desprender consecuencias jurídicas. A otros, como a López Aguilar, no le asustaba la palabra de “*comunidad nacional*”, pero sin embargo para personas como José María Benegas, el debate era de suma importancia porque afecta al ámbito de la soberanía, a la regulación del derecho de autogobierno, y a la atribución con carácter exclusivo a un marco estatal a la nación española y se hacía una pregunta: “*¿Cuál es el problema de un nacionalismo reivindicativo progresivo si hacemos la concesión de la denominación nación? Que hoy sentirán nación pero mañana plantearán que toda nación, por su propia naturaleza, requiere un Estado*”.⁶¹⁴

⁶¹³ Jornadas de Sigüenza, págs. 64-65 Fundación Pablo Iglesias.

⁶¹⁴ Jornadas de Sigüenza, págs. 44 y 74, Fundación Pablo Iglesias.

Para finalizar en la reunión de Sigüenza se estudió el tema de la reforma financiera de la reforma estatutaria en curso, denunciando la defensa de la relación bilateral en la fijación de las relaciones financieras de una Comunidad Autónoma con el Estado, desconociendo el sistema de la LOFCA y concluyendo que los principios de igualdad y de solidaridad interterritorial y la prohibición de que el sistema genere privilegios de unas Comunidades Autónomas sobre otras.

En definitiva fue una plataforma de debate no demasiado condescendiente con el Gobierno de Zapatero, aunque en las mismas participaron un ministro del mismo y en algunos foros la bautizaron como el “*Grito de Sigüenza*”, como el propio subdirector del diario “*El Mundo*”, Casimiro Abadillo, en relación a la protesta de parte del PSOE contra las propuestas que venían de Cataluña para reformar su Estatuto y que defendía con tanto énfasis el PSC y el presidente de la Generalitat, Pascual Maragall.

IV.5.4-EL RECHAZO AL PLAN IBARRETXE. EL FALLIDO PACTO DE LOYOLA. LA REFORMA ESTATUTARIA DEL PSE-PSOE.

Uno de los temas más espinosos que heredó Zapatero del Gobierno del Partido Popular fue, sin lugar a dudas, el Plan Ibarretxe. En el mes de septiembre del año 2001, el Lehendakari, Juan José Ibarretxe, anunciaba en el Pleno de Política General en el Parlamento Vasco, la preparación de la reforma del Estatuto de Guernica que pasaba en líneas generales por construir un plan absolutamente soberanista.

Dicho plan se concretaba en octubre del año 2003, siendo presidente del Gobierno José María Aznar, líder de la oposición, José Luis Rodríguez Zapatero y Patxi López, secretario general del PSE-PSOE. Lógicamente, el proyecto debería pasar por una serie de plazos legales hasta ser aprobado el 30 de diciembre de 2004 (39 votos a favor y 35 en contra), con Zapatero al frente del Gobierno español y finalmente el 1 de febrero de 2005 fue presentado, votado y rechazado por el Pleno del Congreso de los Diputados con 313 votos en contra (PSOE, PP, IU, CC. CHA) , 29 a favor (PNV, CIU, ERC, EA, BNG y Na-Bai) y dos abstenciones (IC-V).

Desde el primer momento el rechazo del PP fue total e igualmente el PSOE expresó su más enérgico rechazo. En el mes de octubre de 2003, el PSE publicó un manifiesto en el periódico “*El Socialista*” que titulaba, “*Frente al Plan Ibarretxe, más Estatuto*”. Esa era la apuesta del PSOE: rechazar de plano el anunciado plan y ofertar, por el contrario, el refuerzo del Estatuto de Guernica.

El PSE anunciaba que “*frente a este panorama, nada optimista, los socialistas proponen más Estatuto. El Estatuto y el Concierto Económico son las herramientas que los vascos se dieron para articular su autogobierno y sigue gozando con la aprobación del pueblo*”.⁶¹⁵ Asimismo, solicitaba al gobierno del Partido Popular la normalización de las relaciones entre el Gobierno Central y el Gobierno Vasco y la culminación del traspaso de competencias pendientes desde 1993. Además, los socialistas vascos pedían una reforma del Senado, ya que “*en consonancia con todos los socialistas españoles, piden la reforma del Senado para que Euskadi y el resto de las Comunidades Autónomas participen en una auténtica Cámara de representación territorial*” y también el resto de reformas que proponía el PSOE en materia territorial como “*la Conferencia de Presidentes, como foro permanente de diálogo entre el Presidente del Gobierno y los presidentes de las Comunidades Autónomas y se*

⁶¹⁵ *El Socialista*, nº 653, octubre de 2003.

refuerce la participación del País Vasco en la Unión Europea, bajo el principio de la corresponsabilidad con el Estado”.

Todas ellas eran, a juicio del PSOE, medidas que deberían neutralizar el Plan Ibarretxe, heredero ideológico del Pacto de Lizarra. Un mes antes de ser presentado el Plan ante el Pleno del Congreso de los Diputados, el 10 de enero de 2005, la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE, aprobó una resolución que sería publicada en la edición de diciembre del año 2004. En esta resolución se recordaba la más firme oposición al Plan soberanista afirmando que *“al igual que hicieron los socialistas vascos en el Parlamento, la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE quiere mostrar su más firme oposición al Plan Ibarretxe”*. En esta resolución el PSOE esgrimía las razones por las que se oponía al proyecto, entre ellas porque se olvida del Estatuto de Guernica y porque resulta un plan excluyente, diciendo que *“nos oponemos al plan, ante todo, porque cuestiona directamente nuestra legalidad constitucional. Nos oponemos, igualmente, porque hace tabla rasa del Estatuto de Guernica que ha supuesto durante 25 años, un punto de encuentro entre las distintas sensibilidades identitarias de los ciudadanos vascos. Nos oponemos, también, porque es un plan excluyente, una imposición para aquellos ciudadanos que son se sienten nacionalistas y, por ello, va a dificultar la convivencia entre los vascos. Es su gran debilidad democrática”*.

Como presidente del Gobierno de España, José Luis Rodríguez Zapatero, no podía pasar por alto un plan que se dotaba del principio de autodeterminación, inconstitucional de raíz, y se decía que los ciudadanos vascos *“se constituyen en una comunidad vasca libremente asociada al Estado español, denominada Comunidad de Euskadi”* (artículo 1º), a lo que se añadía que se establecía una comisión bilateral para cooperación intergubernamental (artículo 15).

Era lógica esta reacción del presidente de Gobierno, por cuanto, como bien definió Francisco Rubio Llorente el Plan Ibarretxe era *“una declaración de independencia seguida de una propuesta de confederación de igual a igual”* y cuya respuesta institucional indicaba la proporcionalidad del rechazo del Gobierno de Zapatero a la propuesta soberanista vasca.

En esta misma línea de rechazo absoluto al plan estaba el ex diputado general de Álava, Emilio Guevara Saleta, quien apunta directamente al giro soberanista del plan como causante principal de su rechazo y de su imposibilidad para negociarle con otros grupos como el socialista y el popular. Guevara afirma que *“el Plan Ibarretxe no es un problema de competencias sobre el nuevo Estatuto; antes bien, el problema es que de un sujeto único constituyente, de una soberanía única, se pasaría- como mínimo- a dos. El pueblo vasco sería un sujeto político constituyente con soberanía originaria*

*propia que, durante una generación, quizás no más, decidiría unirse de igual a igual al Estado español. Esto es algo imposible de negociar”.*⁶¹⁶

Después, en octubre de 2006 en el Santuario de Loyola, los partidos vascos, a excepción del PP, intentaron firmar un documento de base titulado “*Bases para el diálogo y el acuerdo político*”, que dinamitó Batasuna a última hora, al querer incluir en el documento el principio de autodeterminación y la facultad para el órgano común vasco-navarro de elaborar un Estatuto de Autonomía único incluyendo Navarra y tres departamentos de Iparralde (Francia). El PSE, que por aquella época tuvo contactos discretos y no tan discretos con Batasuna de la mano, sobre todo, de Jesús Eguiguren,⁶¹⁷ siempre favorable al diálogo, intentó lograr un acuerdo político que cimentara el proceso de paz, pero se apartó de todo tipo de acuerdo en unas conversaciones que cesarían definitivamente con el atentado de ETA en el aeropuerto de Barajas.

El PSE ante la apuesta soberanista de Ibarretxe no se quedó de brazos cruzados, sino que, por el contrario, pusieron encima de la mesa una reforma del Estatuto de Guernica. Está claro que el PSE de la época había también posiciones encontradas, entre las próximas al nacionalismo representadas por Jesús Eguiguren y las más “*españolistas*” que representaría el antiguo secretario general del PSE, Nicolás Redondo Terreros. Patxi López, actual Lehendakari del Gobierno Vasco, representaría un término medio equilibrado de estas dos posturas.

Con estos condicionantes previos, el PSE se puso manos a la obra a inicios de 2004, para intentar trazar un primer boceto de reforma estatutaria. Este proyecto contaba con el aval directo del Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero. La reforma estatutaria incluía transferencias que ya estaban recogidas en el vigente Estatuto de Gernika, pero que no han llegado a realizarse por la negativa de los gobiernos centrales del PSOE y del PP. Entre ellas figuraban la gestión de la Seguridad Social, de las políticas de empleo o de puertos y aeropuertos.

El PSE ofreció en marzo de 2004 a los nacionalistas abordar la reforma del Estatuto. Emilio Guevara, expeneuvista y ahora militante socialista, y Jesús Eguiguren, redactaron el texto que sirvió como eje del programa electoral del partido de las autonómicas del 2005.

⁶¹⁶ GUEVARA SALETA, Emilio *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2006, pág. 241.

⁶¹⁷ EGUIGUREN IMAZ, Jesús, *La cuestión vasca: entre la ruptura y el diálogo*, Ed. Cambio, Barcelona, 2004, pág. 17.

El presidente del PNV, Josu Jon Imaz, emplazó a los socialistas a presentar su alternativa en el Parlamento vasco para que se discutieran junto al plan Ibarretxe y avisó de que, si no lo hacían, demostrarán que es una *"operación de marketing"*.⁶¹⁸

El PSE decía que, a diferencia del Plan Ibarretxe, la suya era una propuesta abierta, que no quiebra la Constitución y avanza en el autogobierno. Según Guevara, que participó en la redacción del actual texto de Gernika, se trata sólo *"de actualizar el Estatuto"* ya que *"nuestro Estatuto es y va a seguir siendo el Estatuto de 1979, aunque depurado, sin zonas oscuras, mejorado y actualizado en todo aquello que se pueda. El Estatuto de 1979 ya dejó muy alto el listón competencial y, desde luego, el listón económico o de la financiación en términos ya imposibles de superar"*.⁶¹⁹

Guevara afirmó que la transferencia de la gestión de la Seguridad Social deberá respetar los principios de *"caja única y de solidaridad"* para todo el Estado porque *"en esto no caben bromas ni discriminaciones, pero pueden haber mecanismos para que la comunidad pueda tener un protagonismo en las políticas activas y pasivas relacionadas con el empleo y la Seguridad Social"*. La propuesta también incluía que los tribunales superiores de justicia sean *"la última instancia"* jurisdiccional.

En la defensa del nuevo Estatuto, Guevara remarcaba *"que es una propuesta que se hace dentro de la Constitución. Y esto se va a plantear sin complejos ni ambigüedades. Es una propuesta que fija muy claramente los límites innegociables. Sólo hay un sujeto constituyente y no hay derecho de autodeterminación, y a partir de estos principios y con respeto, repito, a la Constitución (...) y además tiene que tener un consenso cuantitativo y cualitativo igual al de 1979"*.⁶²⁰

Guevara enmarcaba la propuesta del PSE en lo que él denomina federalismo de ejecución según el cual en el ámbito de ejecución las Comunidades Autónomas que, efectivamente, son Estado, han de ser las que, con carácter general, se encarguen de las tareas de ejecución, salvo en aquellas materias en las que expresamente se reserve tal función al Estado.

Guevara remarcaba que *"otro criterio que guiará las aportaciones del Partido Socialista a esta propuesta de reforma estatutaria es reforzar los criterios de colaboración, de participación y de influencia. Todo lo que sea reforzar el papel de las Comunidades Autónomas, en los organismos reguladores de la economía y de la planificación económica, de los organismos de carácter*

⁶¹⁸ www.elperiodicomediterraneo.com, 31-08-2004

⁶¹⁹ GUEVARA SALETA, Emilio *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2006, pág. 245

⁶²⁰ *Ibid.*

*jurisdiccional, en los organismos de garantía constitucional, la Unión Europea, tiene que hacerse no sólo porque es de justicia, sino además porque ello puede permitir, precisamente, que sea cierto ese criterio de coparticipación, de colaboración y de cooperación”.*⁶²¹

Para concluir Emilio Guevara, resumía el sentir general del PSE como una propuesta abierta a nuevas mejoras, nacidas del consenso, y que procuraba acabar, en términos jurídicos, “*con la actualización o dar por hecha la previsión o por cumplida, agotada o cerrada la Disposición Adicional Primera de la Constitución*”.⁶²²

De este plan nunca más se supo porque las elecciones del año 2005 las volvió a ganar el PNV, con Ibarretxe como candidato a Lehendakari, a pesar del fracaso de su plan. El PNV sufriría un desgaste evidente, pero la suma de PSOE y PP no daba una mayoría suficiente para gobernar. El PSE se dedicó a hacer una oposición constructiva y a preparar las elecciones de 2009, en las que sería proclamado lehendakari Patxi López.

El PSE gobernaría con un acuerdo de legislatura con el PP y dentro de ese acuerdo, por el momento, no está previsto ultimar una reforma del Estatuto de Guernica. Es algo que sigue estando en la mente del PSE pero en la agenda política de Euskadi está prioritariamente el fin de ETA y la estrategia marcada para tal fin. El resto, incluido la reforma del Estatuto de Guernica, vendrá, seguramente por añadidura, si es que algún día se logra llegar a un consenso similar al de 1979 para construir un nuevo Estatuto entre todos.

⁶²¹ *Ibíd.*

⁶²² *Ibíd.*, pág. 248.

IV.5.5-LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES: LA REFORMA DEL SENADO.

Una de las viejas aspiraciones que ha tenido el PSOE en todo este período es su reiterada proposición de reforma constitucional, al menos en un aspecto: el Senado. Joaquín Almunia lo llevó en su programa electoral del año 2000, la idea fue retomada y completada por Zapatero, que también en la Conferencia Política previa a las elecciones generales de 2004 planteaba no sólo la reforma del Senado, sino también la enumeración de las Comunidades Autónomas en el texto constitucional, lo que afectaría al Título VIII, la mención constitucional de la integración europea y la igualdad del hombre y de la mujer en el acceso al Trono, cuestión contenida en el Título II.

Como recuerda el que fuera Ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla, el objetivo de la reforma del Senado “*no buscaba otra cosa que adecuar la Cámara Alta a su definición constitucional: que se convirtiera en una auténtica cámara de representación territorial, para la participación e integración de las Comunidades en el Estado Autonómico*”.⁶²³ Con ello, se quería evidenciar las intenciones en esta materia, plasmadas en el discurso de investidura de Zapatero: reforzar la cohesión y la vertebración de España y defender la identidad, el autogobierno y la participación de las Comunidades Autónomas en una tarea común.

No obstante, para contextualizar todo este proceso de reformas constitucionales, igual deberíamos recordar esa famosa cita del gran politólogo y Premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales en 2007, Ralph Dahrendorf, quien afirmaba que “*cuando a los políticos se les acaban las ideas, se dedican a modificar la Constitución*”, pero igual también seríamos injustos tachando así a un proyecto de reforma constitucional que fue bienintencionado y ambicioso, aunque contó con el rechazo frontal de un Partido Popular que no acababa de asumir su inesperada derrota electoral de marzo de 2004. Sea como fuere, Rodríguez Zapatero tenía en mente intentar aglutinar un consenso para reformar la Constitución de acuerdo a los procedimientos establecidos para conseguirlo.

Quizás como recordaba el expresidente del Tribunal Constitucional, lamentablemente asesinado por E.T.A en 1996, Francisco Tomás y Valiente, “*hay que dar por terminado el proceso constituyente. Un Estado no puede permanecer indefinidamente en proceso constituyente sin poner en riesgo la unidad de la sociedad política subyacente, la unidad de la nación. Si no se pretende*

⁶²³ SEVILLA, Jordi. *Vertebrando España*, op. cit., pág. 35.

*conscientemente esa ruptura es imprudente desencadenar fuerzas que pueden conducir a ese resultado”.*⁶²⁴

Otro expresidente del Tribunal Constitucional, Álvaro Rodríguez Bereijo, al hilo de estas reformas constitucional que el PSOE planteaba al inicio de la legislatura se fijaba especialmente en la que afectaba al Título VIII de la Constitución. Para Rodríguez Bereijo, *“aparentemente, la reforma de la Constitución mediante el añadido de los nombres de las Comunidades Autónomas es algo inocuo incluso constitucionalmente innecesario. Ese activo, fijar de una vez por todas la realidad constituida en diecisiete Comunidades Autónomas, de modo que sean éstas, no otras cualesquiera; ni pueda haber otras más que éstas en el futuro, tiene un valor innegable, Pero realmente resultará poco para satisfacer las demandas territoriales de los nacionalismos periféricos, y desde luego no creo que resuelva el problema de nuestra constitución territorial”.*⁶²⁵

Rodríguez Bereijo si veía una buena oportunidad para reformar el Título VIII de la Constitución y darle el relieve que verdaderamente merece en la Constitución española, en especial para depurar todas aquellas ideas que ajustaron con calzador en el período constituyente. Creía que *“existe la idea de que después de veinticinco años el Título VIII (que es un título inacabado, imperfecto, y acaso en esa imperfección resida su virtud, pues no creo que consigamos alumbrar una arquitectura territorial más adecuada para encajar la pluralidad y complejidad histórica de España), se podría aprovechar la reforma de añadir el nombre de las Comunidades Autónomas para limpiar o depurar su texto de adherencias, de artículos obsoletos, artículos que han caducado”.*⁶²⁶

Tampoco veía la oportunidad de las reformas el Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha, Luis Ortega Álvarez, quien opinaba que *“las justificaciones para las reformas en este momento están descompensadas y desequilibradas y que tenemos que intentar encajarlas”.*⁶²⁷

De las cuatro grandes reformas constitucionales planteadas, el principal partido de la oposición, el Partido Popular, sólo apoyaba sin reparos, la que afectaba a la igualdad del hombre y de la mujer en el acceso al Trono, lo cual, por los propios mecanismos de reforma contemplados en la Constitución hacía inviable la propuesta de reforma constitucional.

⁶²⁴ TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, “Raíces y paradojas de una conciencia colectiva”, en *España sobre y desde el Tribunal Constitucional*, Madrid, CEC, 1993, pág. 205.

⁶²⁵ RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza* Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2006, pág. 19.

⁶²⁶ *Ibíd.*, pág. 20.

⁶²⁷ ORTEGA ÁLVAREZ, Luis *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza* Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2006, pág. 24.

Estas cuatro propuestas de reforma han sido avaladas por grandes catedráticos en Derecho Constitucional como Javier Pérez Royo, quien afirmaba en las páginas del diario “*El País*”, el 13-12-2004, que la propuesta de Pascual Maragall de identificar en una futura reforma constitucional las nacionalidades del artículo número 2 de la Constitución le parece una propuesta razonable, pese a contar con la oposición del PP.

El ministro de la Presidencia, Ramón Jáuregui, por su parte, opinaba que “*España no precisa de reformas profundas en el bloque constitucional, excepto en lo que se refiere a la configuración del Senado*”⁶²⁸, a lo que añadía que “*el Senado, tal como lo diseñó la Constitución, no se ajusta ya a las necesidades de un Estado descentralizado. La ausencia de una auténtica cámara territorial es un grave defecto que debemos corregir (...), una reforma cuya necesidad es imperiosa, no sólo para evitar el bilateralismo excesivo por el que discurre la política autonómica sino, sobre todo, para garantizar la presencia, la voz y la participación de las Autonomías en la política española y en las diversas instituciones del Estado*”.⁶²⁹

Jáuregui es una de las voces más autorizadas dentro del PSOE para hablar de cuestiones autonómicas, por su experiencia en el Gobierno vasco y por su vocación claramente federalista, en sintonía con la del presidente de Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero. Sus opiniones eran coincidentes con la línea oficial del partido al respecto, y sus palabras siempre hay que ponerlas en valor, por cuanto se trata de un hábil negociador que siempre busca el consenso y el pacto con los diferentes grupos políticos. Desgraciadamente, en su etapa como portavoz adjunto del PSOE en el Congreso de los Diputados, entre los años 2004 y 2008, no pudo arrancar del PP un acuerdo para poder reformar el Senado, algo tan vital para clarificar el desarrollo de la España de las autonomías.

También estas reformas las apoyaba uno de los “*padres de la Constitución*”, el ex presidente del Congreso de los Diputados, Gregorio Peces Barba, el cual firmó un artículo extenso en el número 148 de la revista “*Claves de la Razón Práctica*”, donde daba una opinión detallada sobre el asunto.

Peces-Barba afirma que “*las cuatro reformas propuestas por el Gobierno son razonables y necesarias. Derivan o de insuficiencias, lagunas o zonas de penumbra del texto constitucional de 1978, o son consecuencias del cambio social y de la evolución de las ideas y de las creencias en estos veinticinco años de vigencia*”.⁶³⁰ Para Peces-Barba, la propuesta socialista “*me parece sensata y*

⁶²⁸ JÁUREGUI, Ramón “Las reformas plurinacionales en la era posnacional”, *Leviatán*, nº 83, 2001, pág. 62.

⁶²⁹ *Ibid.*, pág. 65.

⁶³⁰ PECES-BARBA, Gregorio, *Claves de la Razón Práctica* nº 148, diciembre de 2004

*ajustada a las necesidades actuales y adecuada no sólo para mantener vivo sino también para fortalecer el pacto social del 78”.*⁶³¹

Su opinión es muy importante por cuanto fue uno de los ponentes más activos del texto constitucional, por eso hay que poner en relieve su idea de que *“la reforma del Senado es imprescindible para poner a la Constitución de acuerdo consigo mismo”* y recuerda que *“un Estado compuesto como es el de las Autonomías no puede tener un Senado propio de un Estado unitario como el que se regula en el Título III, Capítulo I, especialmente en el artículo 69”*. En ese artículo se dice que el Senado es una Cámara de representación territorial, y como Peces-Barba apunta *“luego, en los números siguientes, se desvirtúa el principio al establecer la provincia como la circunscripción electoral, en la que se eligen cuatro senadores por un sistema mayoritario corregido”*. Apunta a que en la futura reforma del Senado hay dos opciones, o que sea representación de los gobiernos de las Comunidades Autónomas, al estilo del Bundesrat alemán, o de sus parlamentos.

De ambas opciones, Peces-Barba apuesta por *“mantener el parlamentarismo, de tal forma que todos los senadores sean elegidos por los parlamentos de las Comunidades Autónomas, según su población y, en menor medida, según su territorio”*. Además, como se apuntaba por parte del PSOE, el Senado no se disolvería nunca y se renovarían por partes después de cada elección autonómica. Lo que si trataría de evitar a toda costa Peces-Barba sería que la reforma constitucional se hiciera por vía de una reforma de los Estatutos, que acarrearía la reforma posterior de la Constitución, lo cual sería imposible y acarrearía *“muy serios problemas”* y si *“alguna Comunidad Autónoma pretende desbordar la Constitución actualmente vigente se debería negociar el tema no desde la reforma de los Estatutos sino desde la reforma de la Constitución”*.

Peces-Barba apunta a dos graves problemas que se derivaría de hacer una reforma constitucional encubierta a través de la reforma de los estatutos, que es algo del que se le ha acusado a Rodríguez Zapatero. En primer lugar *“no respetaría el principio de jerarquía normativa: de una manera consciente supondría una violación flagrante del artículo 9.1 de la Constitución, que supone una formulación ad hoc del principio kelseniano de la organización y estructura escalonada del ordenamiento, encabezado por la Constitución”*. En segundo lugar, *“impediría la aprobación de la reforma del Estatuto por las Cortes Generales por su inconstitucionalidad (...) y estaríamos ante una indudable coacción al constituyente español, que tendría que reformar la Carta Magna para evitar una crisis jurídica de consecuencias incalculables”*.

⁶³¹ *Ibíd.*

Otro ponente de la Constitución, Miguel Herrero de Miñón, apoyaba la propuesta del PSOE de reformar el Senado. Cuando no se habían cumplido los cien primeros días de gobierno de Zapatero, afirmaba que *“ha llegado la hora de reformar el Senado (...). Ahora bien, si hay acuerdo en torno a una reforma federalizante del Senado, por el origen de los senadores (representantes de las comunidades autónomas y no de las provincias) y las funciones de la Cámara (cauce de integración de las autonomías en la tareas del Estado y no revisión legislativa), las opiniones difieren en cuanto a su composición”*.⁶³²

Para resolver esta cuestión, Herrero de Miñón, apunta a que la representación debe ser de los gobiernos autonómicos de acuerdo con el modelo alemán de Consejo Federal y respecto al voto, éste debe ser ponderado pero no radicados en criterios cuantitativos, espaciales y demográficos ya que *“la asimetría de la España plurinacional y multirregional que traza la Constitución (artículo 2 CE) radica en factores ajenos al espacio, la población o la renta”*.

Todo este proceso, lógicamente, está pensado no para avanzar más en el nivel de descentralización alcanzado por parte de las comunidades autónomas pero sí se puede avanzar en el camino de darles oportunidades de colaboración en la determinación de lo común, para que hagan oír su voz y propósito en la definición de la voz estatal. En este sentido el Catedrático de Derecho Constitucional, Juan José Solozábal, piensa que el mejor instrumento para conseguirlo, debe ser el Senado renovado y para que pueda cumplir su función *“requiere de una reforma constitucional que vaya más allá de la intentada en su día por la vía meramente reglamentaria de 1994”*.⁶³³

Para este autor se debería modificar la ampliación del trámite parlamentario de las leyes, por encima de los dos meses actualmente vigentes para que se reconozca la importancia normativa de la Segunda Cámara y también se requiere una modificación de la composición del Senado, de manera que se asegure *“sobre todo la presencia de los partidos políticos mayoritarios en los Parlamentos autonómicos, contando con la asistencia de los propios Gobiernos”* y por encima de todo *“olvidando la idea de que la composición de los parlamentos se haga por vía de la representación provincial”*.

Para finalizar, Solozábal afirma que *“de lo que se trataría es de asegurar en la tramitación en el Senado una colaboración de los Gobiernos autonómicos sobre todo en la determinación de los aspectos básicos de las leyes que después serán objeto de desarrollo por los Parlamentos Autonómicos”*.

⁶³² HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, “Para la reforma del Senado”, *El País*, 27-05-2004.

⁶³³ SOLOZÁBAL, Juan José, “Una Cámara de integración”, *El País*, 2-5-2004.

La reforma del Senado es imprescindible porque, a juicio de pensadores afines al PSOE como Santos Juliá, *“es el Estado que entre todos hemos creado el que tiene problemas de funcionamiento. Los tiene en buena medida por su éxito en el ámbito autonómico, no acompañado de un desarrollo similar en el ámbito central: el Senado es hoy una institución inservible y no hemos desarrollado organismos intergubernamentales”*.⁶³⁴ Todo ello sería un mecanismo que profundizaría en el Estado de las Autonomías y para evitar la tensión nacionalista ya que, para Juliá *“España no es un Estado federal, pero a eso se va pareciendo cada vez más, con una diferencia: el Estado no fue pensado como federación, sino precisamente como alternativa a ella en la pudieran encontrarse cómodos los nacionalismos que aspiraban a un Estado propio”*.

En la misma línea está Eliseo Aja, quien afirma que *“el actual Senado ha fracasado porque su composición y funciones no han respondido a la directriz marcada por la propia Constitución al calificarla como una cámara de representación territorial”*,⁶³⁵ aunque para Aja *“la frustración del Senado no debe extrañar: al aprobarse la Constitución no se sabía las comunidades autónomas que existirían y menos aún el desarrollo que alcanzarían”*. Sin embargo, en la misma línea que el PSOE dice que *“un Senado autonómico sería la instancia ideal para potenciar las relaciones eficaces entre todas las comunidades y con el Estado en las múltiples competencias compartidas que existen”*, a lo que añadía que *“sería más fuerte el Senado integrado por miembros de los Gobiernos autonómicos porque éstos se han convertido en los auténticos pilares de las respectivas Comunidades Autónomas”*.

Desde el propio PSOE ha habido dirigentes como Nicolás Redondo Terreros, que han apostado por una reforma constitucional pactada entre los dos grandes partidos, PSOE y PP, lo que no debe suponer a juicio de Redondo Terreros, un obstáculo para buscar apoyo en los partidos nacionalistas. Estas reformas deberían estar inspiradas en *“el principio de igualdad y solidaridad entre los ciudadanos españoles y entre las diferentes comunidades autónomas, sean históricas o no”*.⁶³⁶

Nicolás Redondo Terreros, siempre estuvo preocupado y se cuestionaba *“la reforma constitucional que están planteando algunas voces, sobre todo desde el lado nacionalista”*⁶³⁷ y apostaba por ampliar el consenso al Estatuto de las Autonomías para intentar traspasar nuevas competencias pero también para *“recuperar aquellas que no están funcionando demasiado”*.

⁶³⁴ JULIÁ, Santos, “¿Quién teme la reforma constitucional?”, *El País*, 21-9-2003.

⁶³⁵ AJA, Eliseo, “De los gobiernos autonómicos”, *El País*, el 2-5-2004.

⁶³⁶ REDONDO TERREROS, Nicolás, “Un nuevo y necesario acuerdo”, *El Mundo*, 7-9-2004

⁶³⁷ REDONDO TERREROS, Nicolás, “¿Cambio constitucional? Cómo, quién y para qué”, *ABC*, 12-5-2004.

Felipe González, por su parte, también considera necesaria una reforma del Senado. Bajo su punto de vista, *“es necesario reformar el Senado para que se convierta en una cámara territorial - donde se aborden de forma continuada los problemas que planteen los territorios y se establezca una verdadera cooperación entre ellos- y deje de ser una cámara de segunda lectura”*.⁶³⁸ En su etapa de gobierno no pudo conseguir reformar el Senado, aunque hubo negociaciones con el PP al respecto, pero siempre pensó que podría ser una herramienta útil para gestionar la evolución del Estado de las Autonomías.

Es un poco lo que piensa uno de los mejores presidentes del Senado que ha tenido España. Se trata de Juan José Laborda, un hombre que intentó redefinir las funciones y adaptarlo a la España de las Autonomías, aunque, como siempre, contó con la falta de consenso del Partido Popular para llevarlo a cabo. Laborda dice que *“hay que hacer un Senado que haga que se debatan los temas autonómicos en el Senado y no en el Congreso y hay que desposeer a los partidos políticos de esa capacidad invasora que está enquistada en todas las partes incluida la materia autonómica”*.⁶³⁹

Quizás una de las voces más autorizadas dentro del PSOE en esta materia es el actual vicepresidente del Senado, y destacado miembro del PSC, Isidre Molas. Por su condición de catedrático en Derecho Constitucional y por su gran labor al frente de la Vicepresidencia Primera del Senado, tiene una amplia visión de campo para dar una opinión precisa de lo que se cuece dentro del PSOE y del PSC en la materia. Molas, en respuesta a una pregunta del autor de esta tesis doctoral, afirmaba con cierta pesadumbre que *“no hay consenso en la reforma del Senado, la prueba que no hay consenso es que no se ha dado un paso adelante en diez años excepto el que se ha dado ahora, que es simbólico, de un proyecto en el cual en el Senado caben todas las lenguas de España. El PP quiere una reforma del Senado, pero no dice para qué debería reformarse”*.⁶⁴⁰

En la misma entrevista Isidre Molas apostaba por reformar el Senado y la Constitución desde el consenso, y apuntaba que *“yo creo que para la reforma del Senado seguramente, en mi opinión, es necesaria modificar la composición. Yo he dicho desde el primer día que he estado aquí que lo importante de una reforma de la Constitución es que esté hecha con al menos el mismo acuerdo con el*

⁶³⁸ Entrevista concedida al autor de la tesis doctoral el 29-3-2011

⁶³⁹ LABORDA, Juan José, conferencia celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 3-11-2010.

⁶⁴⁰ Entrevista concedida al autor de la tesis doctoral el 1-2-2011.

*que la Constitución fue aprobada. Para eso se ha de hablar y tratar de encontrar cual es el punto en los que los distintos grupos políticos coinciden para hacer qué, una reforma de segunda cámara”.*⁶⁴¹

Como punto de referencia, Molas recordaba la experiencia de reforma del Senado de los años noventa en el que se intentó, sin conseguirse, a través de una operación de ingeniería política y jurídica una modificación del mismo, sin que por ello hubiese sido necesario modificar la Constitución. El vicepresidente del Senado decía que *“hay que recordar el hecho histórico de que el Senado español no fue reformado para convertirlo en segunda Cámara democrática porque siempre es más fácil bloquear que hacer, pero primero hay que llegar a un acuerdo para saber qué es lo que hay que hacer, o sea, reformar para hacer aventuras no. Intentamos una reforma en los años noventa. ¿En qué consistía?: consistía en una reforma de ingeniería. La idea era que en esta Cámara se pudieran utilizar todas las lenguas, entonces la idea era que este fuera el Senado de verdad y luego hubiera un Senado que se encargara de las otras cosas que era el proceso legislativo, donde se discutía solamente el control del Gobierno. Era una gran Cámara que sustituía al Pleno en todo lo relativo a la Comunidad Autónoma y el Pleno era un Pleno formal que trataba de la aprobación de las leyes que quedaban. Este era el proyecto de ingeniería y para esto no hacía falta reformar la Constitución, luego podía reformarse el Senado para cambiar sus formas de actuación”.*⁶⁴²

Para finalizar la entrevista, Isidre Molas, en todo este debate veía puntos más importantes que el de la propia reforma del Senado. Para el histórico dirigente catalán, *“es necesaria una reforma pero es más importante que España acepte que es como es, es decir que es un país de nacionalidades distintas, algunas de las cuales tienen lenguas propias que son también lenguas españolas. Entonces, seguramente el Senado, es una pieza fundamental, ¿cómo debe hacerse? es desarrollar la estructura del Senado conforme a la voluntad constitucional de que sea Cámara territorial”.*⁶⁴³

No todos los autores ven necesario un Senado para la instauración de un Estado federal. Así Miguel Caminal opina que *“la Segunda República tiene un Parlamento monocameral y ello no impedía el desarrollo de un Estado compuesto basado en la autonomía política. Se puede concebir una federación sin Senado”*,⁶⁴⁴ pero recordaba que *“una buena coordinación de las dos partes gobernantes respetándose las competencias respectivas, redundaría en una buena armonía del funcionamiento de la federación. Y en este punto sí puede ser útil el Senado, además de otras*

⁶⁴¹ *Ibíd.*

⁶⁴² *Ibíd.*

⁶⁴³ *Ibíd.*

⁶⁴⁴ CAMINAL, Miguel. “La España plural y la Constitución federal”, *El País*, 12-03-2005.

instancias intergubernamentales como la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas”.

Como conclusión apuntaba a las funciones que puede realizar en Senado en un Estado autonómico como el existente en España ya que *“puede tener una función muy positiva en la cohesión del Estado autonómico y en la salvaguardia de su pluralidad territorial”*.⁶⁴⁵

En cuanto a las competencias, el PSOE apostaba por ampliarlas, darles una verdadera dimensión política de peso, incluso llegó a recoger propuestas que venían del nacionalismo como el derecho a veto que tendría el Senado sobre las leyes del Congreso, aunque debería quedar circunscrito a dos supuestos. El primero referido a las disposiciones legislativas del Estado que violen los hechos diferenciales de ciertas Comunidades Autónomas como son la lengua, la cultura, la insularidad, el derecho civil y el derecho foral. El segundo extensible al resto de Comunidades Autónomas, cuando la legislación estatal infringiera el “principio de solidaridad” (financiación autonómica). A este respecto el rector la Universidad Rey Juan Carlos, Pedro González Trevijano, decía que sería *“una revisión constitucional que se nos antoja desacertada”*.⁶⁴⁶

Una reflexión interesante sobre la reforma del Senado la aportaba José María Benegas, para quien el principal escollo para la reforma de la Cámara Alta era de naturaleza electoral ya que *“la pregunta es si apostamos por un Senado al estilo del modelo alemán, en el que el Consejo Federal (o Bundesrat) es una representación de los Gobiernos de los Länder y que tiene como finalidad principal la de discutir la financiación o por un Senado elegido democráticamente que constituya una representación directa de los ciudadanos, estableciendo como circunscripción la Comunidad Autónoma”*.⁶⁴⁷

En esta misma línea de reflexión se movía el ministro de Justicia, Francisco Caamaño, quien afirmaba que *“creo viable un modelo en el que el Senado se renueve de manera distinta y en ritmos y tiempos distintos a los del Congreso de los Diputados. Así podría establecerse que al celebrar elecciones autonómicas cada Comunidad eligiese a sus senadores, con lo cual el Senado sería una cámara continua mientras que el Congreso de los Diputados tendría periodos de disolución real, operando de forma discontinua. Se trataría de que los senadores ocupasen su espacio político por Comunidad Autónoma. Esto desde luego sería sumamente complejo, pero se podría establecer si las*

⁶⁴⁵ *Ibíd.*

⁶⁴⁶ GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro, “El derecho de veto de las Comunidades Autónomas”, ABC, 12-9-2004.

⁶⁴⁷ BENEGAS, José María. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias. Madrid, 2006, pág. 35.

*mayorías de decisión en esa cámara no se formasen por número de senadores (mayoría absoluta, mayoría de dos tercios...), sino por mayoría de las Comunidades Autónomas, es decir, de grupos territoriales”.*⁶⁴⁸

En cuanto al reparto competencial del Senado, Caamaño, catedrático de Derecho Constitucional, además de ministro de Justicia, se mostraba partidario de reorganizar las funciones del Senado para convertirlo en una verdadera Cámara territorial, empezando por reformular el derecho de veto del Senado. Así las cosas, para Caamaño *“podríamos tener un sistema en el que el derecho de veto-que hoy también otorga nuestra Constitución-no lo tuviese el Senado, sino el Congreso de los Diputados. Dejaríamos así que fuese la España de los territorios, la España de las Comunidades Autónomas, la que en primera lectura intentase llegar a un acuerdo, sobre cuestiones con una dimensión territorial. Y sólo si allí no se alcanzase, el Congreso, como cámara de los ciudadanos, tendría la última palabra. Evitaríamos, de este modo, que la cámara de los ciudadanos se sintiese bloqueada por la cámara de los territorios, como sucede, por ejemplo, en el sistema alemán, sometido, por ello mismo, a un proceso de profunda revisión”.*⁶⁴⁹

Sobre el reparto de competencias también opinaba otro catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, Enoch Albertí, para quien *“debería llegarse, pues, en primer lugar, a un acuerdo básico sobre las principales funciones del Senado, que podrían girar en torno a la legislación, la designación de miembros de instituciones y organismos y, en otra medida, a los asuntos europeos, con la finalidad, en todos los casos, de hacer presentes los intereses territoriales, o el punto de vista específicamente territorial en los asuntos que deban ser debatidos y decididos en el Parlamento estatal y afecten a las competencias e intereses de las Comunidades Autónomas”.*⁶⁵⁰

Enoch Albertí creía conveniente aprovechar la reforma del Senado para poder dar mayores competencias en el nombramiento de miembros de altos órganos del Estado *“como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial y algunas otras instituciones y organismos”.*⁶⁵¹

Con todos estos antecedentes, el Consejo de Ministros del día 4 de marzo de 2005, formuló un informe al Consejo de Estado sobre estos proyectos de reforma constitucional. El supremo órgano consultivo del Estado emitió su informe el día 17 de febrero del año 2006 con un voto particular de José María Aznar, vocal del Consejo como ex presidente del Gobierno de España. El Consejo de

⁶⁴⁸ *Ibíd.*, pág. 137.

⁶⁴⁹ *Ibíd.*, pág. 138.

⁶⁵⁰ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2006, pág. 143

⁶⁵¹ *Ibíd.*, pág. 144.

Estado dio un voto favorable a las reformas pero recomendando un techo competencial para las autonomías para evitar tensiones perjudiciales para la vida política del Estado. En cuanto a la reforma del Senado, el Consejo de Estado resolvía diciendo que se debería reducir en al menos 25 el número actual de senadores, así como hacer coincidir su elección con los comicios autonómicos y no con los del Congreso, con el objetivo de reforzar el carácter del Senado como institución de "*representación territorial*".

Asimismo, el informe sugiere cambiar el artículo 143 para que la Constitución establezca expresamente que las autonomías están obligadas a "*asegurar la solidaridad entre ellas*", plantea que se restablezca el recurso previo de inconstitucionalidad y pide que se anule la disposición transitoria que permite a Navarra adherirse al País Vasco.

Francisco Rubio Llorente, presidente del Consejo de Estado, dijo que los puntos relativos a la reforma del Senado y a las Comunidades Autónomas fueron los "*más conflictivos del Pleno*"⁶⁵², en el que se debatió la reforma de la Carta Magna.

Como era de esperar en vista del debate surgido y de la posición que tuvo al respecto el Partido Popular, estas reformas quedaron suspendidas y paradas, sin que hasta este momento hayan podido ser retomadas, a pesar de que el PSOE sigue planteándolas en su programa electoral y pese a que han sido aprobadas en otros organismos del partido como el Consejo Territorial celebrado el 13 de octubre del 2007 en Toledo en el que de nuevo volvía a referirse a la reforma del Senado, para "*convertirlo en Cámara de representación territorial, de acuerdos y decisiones mayoritarias que asuman los intereses de las instituciones autonómicas y los concreten a nivel estatal*".⁶⁵³

De hecho, la portavoz del PSOE en el Senado, Carmela Silva, escribía un artículo, en la edición de mayo de 2008 del periódico "*El Socialista*", en el que, de nuevo, recordaba que "*hay un objetivo fundamental al que no renunciamos: la reforma del Senado. Hoy más que nunca sigue siendo necesaria. Hoy, más que nunca, se precisa de instituciones e instrumentos que permitan la diversidad, la enriquecedora pluralidad de nuestro país, puedan confluir en un proyecto común, a través del debate, del diálogo y del acuerdo (...). Se trata de avanzar hacia la confirmación de una institución que garantice la cohesión territorial y social de todos los territorios que integran España*". Esta cuestión también aparecía en el programa electoral de las Generales de marzo de 2008, en su punto número 73, en el que se decía que "*seguiremos promoviendo el consenso de todas las fuerzas políticas*

⁶⁵² www.elmundo.es, 17-2-2005.

⁶⁵³ Declaración del Consejo Territorial. Toledo, 13-10-2007

en torno a la reforma parcial de la Constitución, con el fin de adaptarla a la realidad de la integración europea, al desarrollo actual del Estado de las Autonomías, introduciendo la denominación de las Comunidades Autónomas y convirtiendo el Senado en una auténtica Cámara de representación territorial”.

Todo el proceso ha supuesto una decepción para una buena parte del PSOE y de la clase política en general. Pienso, al igual que Santos Juliá⁶⁵⁴, que como la solución al problema del encaje por la vía de la reforma constitucional requería un pacto entre el Gobierno y oposición, y como ninguno de los dos estaban por la labor, se optó por la vía de las reformas estatutarias. De esta manera, según Juliá *“el Estado federalizante, que había sido el resultado de la ronda de creación de Estatutos a principio de los ochenta, arribó a las puertas de un Estado confederalizante, que es el saldo de esta segunda ronda de reformas”*. Es evidente que la reforma constitucional, al menos la que afecta al Senado, es urgente en vista del nuevo reparto de competencias nacido de las reformas estatutarias. Como Juliá apunta *“si con el Estado federalizante ya se echaba de menos una reforma constitucional, con el Estado confederalizante no va a haber manera de que esto funcione si no procedemos a una reforma, que no podrá detenerse en los cuatro puntos, sino que habrá que establecer los mecanismos propios para un funcionamiento medianamente eficaz de la criatura que entre todos hemos parido”*.

En esta línea está uno de los asesores que tuvo el PSOE en el período constituyente, el Catedrático de Derecho Constitucional, José Antonio González Casanova quien apunta que *“en 1978, se pusieron las bases de un Estado federal, pero para que lo sea de hecho hace falta que se diga, que se cree un Senado de auténtica representación de las autonomías y que quede clara la cuestión de las competencias”*.⁶⁵⁵

Quizás uno de los personajes que mejor ilustran la decepción por la imposibilidad de reformar el Senado sea Javier Rojo, presidente del Senado entre los años 2004 y 2011. El 2 de abril de 2004, cuando fue nombrado presidente de la Cámara Alta decía que *“debemos iniciar cuanto antes el tránsito a un nuevo Senado”* y volvía a reiterarlo el 1 de abril de 2008, fecha de su reelección, al afirmar que *“como prioridad deberíamos tratar de impulsar la reforma general de este Senado, para hacerlo más coherente con la realidad autonómica”*.

El 30 de junio de 2010, en una entrevista concedida al diario *“Público”*, ya decía con resignación que *“la reforma es ya bastante imposible. No sólo por la crisis. Es que no hay un buen*

⁶⁵⁴ JULIÁ, Santos, “¿Y qué fue de la reforma constitucional?”, *El País*, 30-09-2007.

⁶⁵⁵ GONZÁLEZ CASANOVA, José Antonio, entrevista concedida a *Público*, suplemento “La España plural”, 30-6-2010.

clima y esto requiere de un gran consenso”,⁶⁵⁶ aunque puntualiza que *“estoy convencido que veré la reforma. Todos llegaremos a la conclusión de que hay que hacerla. Falta una institución que sirva de bóveda, que articule mecanismos de cooperación, interconexión del Estado y las autonomías. Una Cámara de cohesión, no de enfrentamiento”*.

Quizás en esta falta de entendimiento entre el PP y el PSOE también se unen algunos grupos nacionalistas, por intereses muy distintos ya que como apunta, Santos Juliá, *“es ilusorio pensar que el impulso federal, que exigiría una cultura política de colaboración y encuentro en una verdadera cámara de representación territorial y en organismos intergubernamentales, vaya a satisfacer las demandas de nacionalismos que consideran humillante participar en instituciones a las que tuvieron acceso en pie de igualdad los representantes de esas otras entidades llamadas por la Constitución regiones”*.⁶⁵⁷

En la actualidad todas estas propuestas ni siquiera están planteadas, en espera, que pueda surgir un clima de debate y de entendimiento mutuo entre el PP y el PSOE, para acometer una reforma del Senado que a todas luces se manifiesta como imprescindible para desarrollar el Estado de las Autonomías.

Por el momento, lo último que ha copado la actualidad en esta materia ha sido el enésimo enfrentamiento del Partido Popular y del PSOE con ocasión de la utilización del uso del pinganillo para poder entender las intervenciones de los senadores nacionalistas en el debate de las mociones del Pleno, que se viene utilizando desde el pasado 18 de enero de 2011. El Gobierno de la Nación, propició a través de un acuerdo con los grupos nacionalistas del Congreso y del Senado, el uso del catalán, el euskera y del gallego en el Pleno del Senado, así como en la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Incluso desde las propias filas socialistas ha surgido el debate. Para el presidente de la Comisión Constitucional, Alfonso Guerra, el uso de las lenguas cooficiales en los plenos del Senado es una insensatez, porque todos los parlamentarios se entienden en una lengua común, que es el castellano y afirmaba que *“esto es evidente y cualquier persona sensata lo entiende”*.⁶⁵⁸ Sin embargo el Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, afirmó que el uso de las lenguas es un signo de naturalidad, y añadió que *“asisto hoy, con total naturalidad, a una sesión de la Cámara en la que esa pluralidad tiene una nueva manifestación entre nosotros, las lenguas en que muchas señorías se*

⁶⁵⁶ *Público*, Suplemento “La España plural”, 30 de junio de 2010

⁶⁵⁷ JULIÁ, Santos, “Las naciones frente al Estado”, *El País*, 5-1-2003.

⁶⁵⁸ *ABC*, 20-1-2011, pág. 22.

expresan a diario, encuentran hoy un nuevo espacio en la Cámara. Lenguas que son todas ellas españolas".⁶⁵⁹

En la misma línea, el portavoz del Grupo Socialista en el Congreso, José Antonio Alonso, defendió la iniciativa aprobada en el Senado, como Cámara de representación territorial *"ya que lo más normal es que en el Senado se pueda hablar en diferentes lenguas"*, pero rechazó que pueda extenderse al Congreso porque *"en el Congreso hemos entendido que hay que hablar la lengua común que es el castellano"*.⁶⁶⁰ En esta corriente se inscribe la del senador socialista por La Rioja y ex presidente de esa comunidad autónoma, José Ignacio Pérez Sáenz, para quien *"la solución de la cohesión territorial pasa por comprender su pluralidad lingüística"* y añadía que *"deberíamos ser capaces de explicar que aunque tengamos una lengua común, como es el castellano, es natural y conveniente que una institución del Estado que, precisamente, representa la diversidad territorial como es el Senado recoja nuestra pluralidad lingüística para que aumente la identificación con las instituciones españolas de catalanes, vascos, gallegos, valencianos y baleares"*.⁶⁶¹

Con estos mimbres es difícil pensar en un escenario de reforma consensuada del Senado, ya que en el horizonte político de los próximos meses es casi imposible que encuentre acomodo una cuestión tan sensible para la estabilidad del Estado como es la reforma de la institución del Senado.

Lo que nadie esperaba era la reforma constitucional por sorpresa que han acordado en las semanas finales de legislatura el PSOE y el PP. Para intentar tranquilizar a los mercados y en respuesta a una propuesta franco-alemana de incluir en las Constituciones de los países miembros un techo de gasto, el Presidente del Gobierno y el líder de la oposición, Mariano Rajoy pactaron una reforma constitucional del artículo nº 135, encuadrado en el Título VII de la CE. Este artículo que regula la capacidad del Gobierno para emitir deuda pública quedará modificado para incluir la imposibilidad de incurrir en un déficit público superior al 0,40%, salvo en situaciones de excepcionalidad o emergencia. La reforma ha salido adelante porque PSOE y PP suman más de dos tercios de la Cámara y, además, la naturaleza del propio artículo modificado no obligaría a ratificarlo en un posterior referéndum. IU, UPYD y todos los partidos nacionalistas no han dado apoyo a una reforma constitucional que consideran pactada a sus espaldas y espaldas a los ciudadanos a los que no se consultara sobre la misma en forma de referéndum. El Rey de España, don Juan Carlos I, sancionó con su firma el día 27 de septiembre de 2011 la reforma constitucional. Posteriormente, con la disolución de las Cámaras y la

⁶⁵⁹ *Ibíd.*, pág. 23.

⁶⁶⁰ *Ibíd.*

⁶⁶¹ PÉREZ SÁEZ, José Ignacio. *A Contracorriente*, publicado en *El País*, 31-1-2011, pág. 23.

celebración de las Elecciones Generales del 19 de noviembre de 2011, ha quedado aprobada la segunda modificación de la Constitución, pero en aquellos aspectos distintos a los que había planteado el PSOE al iniciar su responsabilidad de gobierno en el año 2004.

Ha sido un acuerdo a última hora que ha suscitado críticas entre las propias filas socialistas de diputados como Antonio Gutiérrez o del ex ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla. Alfredo Pérez Rubalcaba, candidato a la Presidencia del Gobierno por las filas socialistas, ha sido muy reticente a un acuerdo, “*yo mismo tenía reticencias*”⁶⁶²-afirmaba- aunque finalmente lo ha aceptado después de que el mismo pilotara unas negociaciones con el PP, en el que, al menos se ha salvado, no poner una cifra de déficit concreta en el artículo, cuestión que se deja para su concreción en una Ley Orgánica futura.

Se demuestra que la Constitución se puede modificar pero, de momento, no hay consenso suficiente para abordar la reforma de los títulos III y VIII, a pesar de que fue una prioridad del programa electoral del PSOE en las dos últimas legislaturas.

⁶⁶² www.elmundo.es, 26-8-2011.

IV.5.6-LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.

La reforma de los estatutos de autonomía ha sido el nudo gordiano de la política autonómica de José Luis Rodríguez Zapatero, desde que fue nombrado Presidente del Gobierno español.

A decir verdad, como se ha pretendido a lo largo de esta tesis doctoral, fue una auténtica prioridad de Zapatero desde el documento titulado “*Una ciudadanía plena*” del año 2002, que fue ratificada y ampliada por la Declaración de Santillana del Mar, del año siguiente y bendecida cuando estaba terminada por una nueva Declaración del Consejo Territorial, esta vez celebrada en Toledo, el 13 de octubre de 2007, en la que se invita a “*desarrollar la reforma estatutarias en curso, aplicando los Estatutos aprobados y apoyando la aprobación de los nuevos Estatutos que, en el marco constitucional y del funcionamiento conjunto del Estado, respondan al consenso en sus parlamentos de origen*”.⁶⁶³ Rodríguez Zapatero ha sido un defensor a ultranza del Estado de las Autonomías y muy crítico con el modelo de Estado centralista, al que considera caro e ineficiente, “*a quien dice que son muy caras las comunidades autónomas, yo les digo que lo que es caro es el centralismo, caro, ineficiente y despilfarrador*”.⁶⁶⁴

Sabido es que quiso dar un auténtico impulso autonómico y federalista a su visión de la “*España plural*” y que desde algunos foros se le acusa de intentar hacer una reforma constitucional encubierta por vía de los estatutos de autonomía e incluso basado en un artículo, el 150 de la Constitución española, que, a juicio de Eduardo García de Enterría, “*colisiona con el artículo 149, que habla de las competencias exclusivas del Estado*”.

El ministro directamente responsable de poner en marcha toda esta reforma estatutaria era Jordi Sevilla, responsable de la cartera de Administraciones Públicas. Como nos recuerda él mismo, “*el Gobierno entendió que el Estado de las Autonomías no está agotado, ni sobrepasado, ni superado, ni hay porqué desbordarlo (...) Tras los primeros 25 años de experiencia autonómica, estábamos en un momento idóneo para perfeccionar, desarrollar y adaptar el Estado de las Autonomías, de acuerdo con la voluntad de autogobierno de las Comunidades Autónomas, con la finalidad de hacer frente a nuevas realidades, como la inmigración, el peso demográfico de la tercera edad o la implantación de la sociedad de la información, que exigen nuevas políticas públicas*”.⁶⁶⁵

Sevilla, en una de las primeras comparecencias como ministro en el Senado, se descolgó con unas declaraciones que intentaban lanzar un mensaje encriptado al presidente de la Generalitat, Pascual

⁶⁶³ Declaración del Consejo Territorial, Toledo, 13 de octubre de 2007

⁶⁶⁴ RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis, *El Mundo*, 31-1-2011.

⁶⁶⁵ SEVILLA, Jordi, *op. cit.*, pág. 36.

Maragall. Sevilla argumentaba que esta serie de reformas estatutarias no suponía que se fuera a abrir un nuevo período constituyente ni, como decía Pascual Maragall, “*reconstituyente*”. Sevilla decía que “*no se trataba de reescribir los fundamentos de nuestra Constitución, ni de volver nuevamente a lo que pudo haber sido y no fue, como si tuviéramos que estar revisando continuamente nuestra historia*”.⁶⁶⁶

Sevilla tenía muy claro, no así algunos compañeros de partido y dirigentes de Comunidades Autónomas, que la Constitución española no puede ser modificada a través de las reformas estatutarias, ya que, entre otras cosas, es algo jurídicamente indefendible, por ser la Constitución una ley de rango superior y nunca se pueden modificarse con normas de rango inferior, como son los Estatutos de Autonomía.

Su objetivo final era que los Estatutos de nueva generación produjeran la apertura de las comunidades autónomas hacia los ciudadanos, en forma de nuevos derechos, hacia el Estado, con mecanismos de cooperación y participación, hacia otras comunidades autónomas, con mecanismos de cooperación horizontal y hacia el exterior, teniendo como perspectiva la Unión Europea y las relaciones internacionales. Todo ello bajo el prisma de un desarrollo federalizante del Estado de las Autonomías que había quedado apuntado en el conocido Documento de Santillana, así como en el programa electoral del partido para las Elecciones Generales de 2004 y en los propios compromisos de investidura de José Luis Rodríguez Zapatero como presidente del Gobierno.

Era un tema especialmente sensible para la configuración territorial del Estado y para la vigencia del modelo constitucional de 1978, porque como recordaba el catedrático de Derecho Constitucional, Javier García Fernández, “*los Estatutos inciden, como muchas veces ha escrito Javier Pérez Royo, en la denominada Constitución material o, dicho de otra manera, en los elementos políticos del pacto constituyente, por lo que una reforma que incida en las relaciones entre el Estado y la respectiva Comunidad Autónoma puede suponer una mutación, más o menos intensa, de la Constitución*”.⁶⁶⁷

La reforma estatutaria como apunta Juan José Solozábal Echavarría, catedrático de Derecho Constitucional de la UAM, “*tiene como función obligada adaptar al texto estatutario a las nuevas necesidades de la comunidad política territorial, una vez transcurrido un lapso de tiempo*

⁶⁶⁶ *Ibíd.*, pág. 37.

⁶⁶⁷ GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. “La reforma de los Estatutos de Autonomía y la Constitución”. *Temas para el Debate*, nº 126, 2005.

considerable desde su aprobación”⁶⁶⁸ y además suministran al orden político territorial una oportunidad de incrementar su legitimidad al permitir que las nuevas generaciones que no pudieron refrendarlo, lo hagan en esta ocasión.

A juicio de este gran constitucionalista, *“las reformas estatutarias deben de fundamentarse en tres actuaciones: mejora de la institucionalización del autogobierno, adopción de medidas de participación, institucionales o no, y coordinación y clarificación competenciales”*⁶⁶⁹ y deberían añadir otra cuestión importante: la de clarificar aquellas Comunidades Autónomas que son nacionalidad o las que pueden ser regiones, en vez de dejar esta cuestión para la reforma constitucional, ya que eso afectaría nada menos que el artículo 2 de nuestra Constitución, y eso sería realmente conflictivo resolver en una reforma de la misma.

Solozábal recuerda una cosa absolutamente fundamental para entender la importancia que tienen la reforma de los Estatutos de Autonomía, por cuanto que *“el Estatuto de Autonomía es una norma constitucional o quasi constitucional, tanto para la Comunidad Autónoma como para el Estado. No hay que olvidar que, efectivamente, el Estatuto de Autonomía es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma pero, a su vez, es la norma que prolonga las definiciones territoriales que se toman en la Constitución; es decir, que la ordenación territorial del Estado español resulta de lo establecido en la Constitución y de lo establecido en los Estatutos de Autonomía. El Estatuto de Autonomía, en definitiva, es una norma que está sometida a la Constitución y no se encuentra por encima de ella”*.⁶⁷⁰

Sea como fuere, el hecho es que ya desde el año 2003 se empiezan a planificar la reforma de estatutos de autonomía en distintas regiones de España, las más significativas, las de Andalucía y Cataluña por su carácter de *“comunidades históricas”*, toda vez que el País Vasco y Galicia no han decidido reformar su estatuto, aunque en Galicia los trabajos estaban muy avanzados hasta que se certificó el frontal desacuerdo entre el PSOE y el PP, por un lado, y entre éstos dos partidos, con el BNG, por el otro.

En un principio, hubo un intento muy serio por parte del presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, de coordinar todo este proceso de reformas estatutarias con el principal partido de la oposición, con el PP. A tal efecto, Zapatero mantuvo una reunión con Mariano Rajoy, líder del PP,

⁶⁶⁸ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. “Las reformas estatutarias y sus límites”. *Cuadernos de Alzate*, nº 31, 2004, pág.

6.

⁶⁶⁹ *Ibíd.*, pág. 7.

⁶⁷⁰ SOLOZÁBAL, Juan José. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2006, pág. 11.

en el que ambos dirigentes expresaron la voluntad de abordar el proceso de reformas estatutarias de manera conjunta mediante el establecimiento de un Comité de enlace permanente, pero finalmente este intento fracasó al no llegarse a un acuerdo sobre la composición de este nuevo organismo.

En muchos medios de comunicación se editorializó sobre el inicio de estas reformas estatutarias. Nos llama especialmente la atención un editorial muy crítico de la revista afín al PSOE, *“Temas para el debate”*. En su número 126, se dice *“el proceso de revisión estatutaria ha sido puesto sobre la mesa con demasiada improvisación, y sin que éste haya venido suscitando inicialmente por una reivindicación sentida desde la base de la gran mayoría de los ciudadanos”*.⁶⁷¹ El editorial añadía un componente importante *“la izquierda no puede compartir la idea de un Estado Nacional anoréxico y unas Comunidades Autónomas fuertes. No debemos olvidar que para la izquierda el Estado es el instrumento básico para garantizar la igualdad ante la Ley, la solidaridad, la redistribución de la riqueza, la protección de los más débiles, la defensa de la naturaleza y el medio ambiente”*.⁶⁷² Quizás la reflexión más sabia que podía resumir todo este proceso de reformas que se estaban acometiendo era la de un crítico ex presidente del Gobierno, Felipe González, cuando apunta que *“el proceso de construcción de las autonomías o es un proceso de suma positiva para todos o todos pierden (...) porque distribuir el poder es bueno; centrifugarlo es un disparate”*.⁶⁷³

Dentro del PSOE se apostaba por iniciar este proceso de reformas estatutarias, con mayor o menor entusiasmo. El que fuera secretario general del Partido Socialista de Madrid, PSM-PSOE, Rafael Simancas al respecto opinaba que: *“no niego que, tal y cómo se está proponiendo desde determinadas posiciones, pueda iniciarse un proceso de reformas estatutarias, siempre que no sea de carácter general, que se desarrolle sin trampas, desde la lealtad constitucional y con un amplísimo acuerdo”*,⁶⁷⁴ pero apostaba por garantizar la aplicación de al menos tres principios: el principio de cooperación política y administrativa entre las instituciones a todos los niveles, el principio de la financiación suficiente y, sobre todo, el principio de la igualdad de derechos para todos los españoles. Simancas, advertía en ese momento, en el inicio de las reformas estatutarias que *“si tras las propuestas de cambios estatutarios se esconde la voluntad de vaciar el Estado español de instrumentos capaces de aplicar los principios constitucionales de la solidaridad y la igualdad de todos los españoles,*

⁶⁷¹ Editorial, *Temas para el debate*, nº 126, 2005, pág. 4.

⁶⁷² *Ibid.*, pág. 5.

⁶⁷³ www.elcomercio.es, 16-11-2008.

⁶⁷⁴ SIMANCAS, Rafael. “El debate territorial pendiente”, *Temas para el debate*, nº 124, 2005, pág. 29.

propongo responder sencillamente NO. Si lo que pretenden algunos es quebrar el concepto de nación española (...) propongo responder claramente NO".⁶⁷⁵

Curiosamente, hasta diciembre de 2004, el Gobierno del PSOE no tuvo organizada una Comisión para el seguimiento de la reforma de los Estatutos que estaban en marcha. Esta Comisión fue encargada al ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla, quien, en febrero de 2005, hizo público algunos criterios en relación a estas reformas, considerando el Gobierno que los Estatutos no deberían entrar a definir pero ni siquiera condicionar el sistema de financiación autonómica, y que tampoco estaría a favor de modificaciones en Leyes Orgánicas inducidas desde la reforma estatutaria, algo que, como se comprobó, se desbordaría sobradamente, con la aprobación final de los diferentes estatutos de autonomía. Sevilla tenía claro que las reformas no podían modificar la Constitución poniendo como excusa la reforma de los estatutos. Para Sevilla *"una reforma estatutaria no podía modificar la Constitución, no era el procedimiento para modificarla. Dado que, además, en su discurso de investidura, el presidente del Gobierno había señalado cuatro aspectos de la Constitución que consideraba debían modificarse, y sólo cuatro, hay que entender que no considera que por motivos territoriales deban modificarse más aspectos de la Constitución que esos señalados ya"*.⁶⁷⁶

En este proceso, como opina Esther Vera, hemos pasado de la *"España plural"* al *"verdadero Estado de las autonomías"*. Se ha avanzado en la ordenación *"de un Estado federal, haya sido por convencimiento o por el imperativo de forjar una mayoría en el Congreso"*,⁶⁷⁷ a riesgo de probablemente de estrechar las competencias del Estado central para saciar el hambre de los nacionalistas. Este riesgo es el que, precisamente, anunciaba el periodista y escritor, Patxo Unzueta, que opina al respecto lo siguiente: *"creo que también podemos ofrecer experiencias del significado que los nacionalistas dan a la idea de mejorar el autogobierno para hacerlo más funcional; esa mejora siempre se traduce en un aumento de las competencias. Aumento a costa de las Estado, en un imparable proceso de vaciado"*.⁶⁷⁸

Las reformas estatutarias deberían cumplir una hoja de ruta en la que nunca se debería traspasar una determinada línea roja que quedó fijada en la Declaración de Santillana del Mar. Esta línea roja la delimitaban los límites constitucionales, la Carta Magna era la garantía de nuestro modelo de Estado y no debería ser traspasada de ninguna manera, algo que no se daría en el caso de Cataluña, como recoge la sentencia del Tribunal Constitucional. Se tendría que evitar una reforma constitucional del Título

⁶⁷⁵ *Ibíd.*, pág. 30.

⁶⁷⁶ SEVILLA, Jordi, "La política territorial del Gobierno", *El País*, 16-12-2005.

⁶⁷⁷ Esther Vera, "Una (vaga) idea de España", *El País*, 23-07-2009.

⁶⁷⁸ UNZUETA, Patxo Alfonso, *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2006 pág. 275.

VIII encubierta, una cuestión que, por momentos, pareció haberse hecho en la gestación del Estatuto de Cataluña, hasta que el Tribunal Constitucional emitió su sentencia. Eso era al menos lo que se decía en ciertos sectores conservadores. Un ejemplo de ello era la opinión de Ignacio Camuñas, presidente del Foro de la Sociedad Civil, para el que los grupos nacionalistas han aprovechado su posición para ir *“produciéndose, incluso, una reforma de la Constitución por la puerta de atrás, por la reforma de los estatutos de autonomía”*.⁶⁷⁹

Como recuerda Juan José Solozábal, *“la equiparación jurídica de los ciudadanos es exigencia de su propia condición de miembros de la misma comunidad política. Sólo entre iguales cabe la generación del vínculo nacional”*⁶⁸⁰ y aunque también como afirmaba el Tribunal Constitucional *“un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado sería frontalmente incompatible con la autonomía”*.⁶⁸¹ Sin lugar a dudas, tuvo que ser el propio Tribunal Constitucional el que señalara los límites razonables que se traspasaron en los diferentes estatutos, aquellos que desbordaban la autonomía para colocarse en el umbral del soberanismo político de ciertas Comunidades Autónomas, que supieron entender el concepto de nacionalidad histórica en el desarrollo de sus nuevos Estatutos de autonomía.

Había que sortear muchos obstáculos dentro del propio PSOE, un partido tan diverso, con sensibilidades y visiones tan dispares, con una amplia representación en todos los puntos de España. Como reflexionaba José Miguel Larraya, *“uno de los elementos más incómodos del actual debate sobre la reforma de los Estatutos de autonomía es la manifiesta voluntad de algunos sectores de la izquierda no nacionalista de negar la evidencia, de intentar ocultar o, como poco, minimizar los procesos de construcción nacional en marcha en el País Vasco y Cataluña”*.⁶⁸²

En este sentido, uno de los más destacados dirigentes socialistas que tenían esa visión del Estado al que aludía José Miguel Larraya, era Juan Carlos Rodríguez Ibarra, presidente de la Junta de Extremadura durante dos décadas. Rodríguez Ibarra afirmaba en un extenso artículo publicado en el número 126 de la revista *Temas para el Debate* que *“personalmente no creo que la cuestión territorial, se la mire por donde se la mire, sea una preocupación preferente para los españoles”*.⁶⁸³ El ex presidente extremeño, opinaba que el poder territorial no necesitaba de tratamientos quirúrgicos,

⁶⁷⁹ CAMUÑAS, Ignacio, *ABC*, 28-1-2011, pág. 22.

⁶⁸⁰ SOLOZÁBAL, Juan José, “El Estado Social como Estado Autonomico”, en *Nación y Constitución*, pág. 158.

⁶⁸¹ STC 37/1987, de 26 de marzo.

⁶⁸² LARRAYA, José Miguel “¿Hacia un nuevo período constituyente?”, *Cuadernos de Alzate*, nº 33, 2005

⁶⁸³ RODRÍGUEZ IBARRA, Juan Carlos, “El anverso y el reverso de las reformas estatutarias”, *Temas para el Debate*, nº 126, mayo de 2005

sino simples reformas, ya que *“España no es lo que queda después de que cada territorio haya determinado en su Estatuto lo que quiere para sí”*, porque *“eso nos convertiría automáticamente, no en un Estado federal, sino en una pura confederación”*. Ibarra recordaba, como otros muchos constitucionalistas, que la realidad política actual precede lógicamente a sus Comunidades, de modo que la Constitución de 1978 *“no es un pacto entre territorios preexistentes, sino una decisión soberana del pueblo español que incluye la posibilidad de creación de Comunidades Autónomas a partir de la propia Constitución”*.⁶⁸⁴

Rodríguez Ibarra, quizás muy ingenuamente, apostaba por *“proponer medida en la deriva un tanto ridícula de esta discusión territorial”* y hacía una proposición a los miembros de su partido, *“encaremos las reformas estatutarias como un proceso lógico siempre que no se toquen los elementos comunes del sistema ni se prefigure una paralela reforma constitucional”*. Ese era el temor de Ibarra y de los *“viejos barones”* del PSOE, que veían que la propuesta que venía de Cataluña se les estaba escapando de las manos por momentos.

Estos temores de Rodríguez Ibarra derivan, sobre todo, de la indefinición de nuestra Constitución al respecto de la configuración territorial del Estado. Lo que distingue, en buena medida, al modelo español de descentralización territorial de los demás no es otra cosa que la vigencia del principio dispositivo y la consiguiente apertura del mismo, esto es, como recuerda el profesor de la Universidad del País Vasco, Javier Tajadura *“nuestra Constitución ni establece cuántos entes territoriales existen ni dispone qué competencias tienen, ni, como consecuencia inevitable de lo anterior, recoge un modelo de financiación del sistema. Ahí radica el origen de la mayoría de sus problemas”*⁶⁸⁵, unos problemas que radican, a mi modo de ver, y como recuerda el profesor Pedro De Vega, en la *“disparatada anomalía de no haber vertebrado en el Texto Constitucional una organización definitiva de la distribución territorial del poder”*.⁶⁸⁶

Para el profesor Tajadura Tejada, de las reformas estatutarias no puede derivarse privilegio o diferencia alguna de la autocalificación como región o nacionalidad, porque *“si queremos consolidar constitucionalmente España como Estado Federal, necesariamente tendremos que hacerlo sobre el principio de igualdad entre todas las Comunidades Autónomas”*,⁶⁸⁷ aunque, como recuerda el propio autor y temía Rodríguez Ibarra, el limitado alcance de la reforma constitucional que había planteado el

⁶⁸⁴ *Ibíd.*

⁶⁸⁵ TAJADURA TEJADA, Javier. “Reformas territoriales y Estado social”. Revista *Sistema*, nº 196, 2007, pág. 58

⁶⁸⁶ DE VEGA, Pedro. “Prólogo” en Santiago Roura, *“Federalismo y Justicia Constitucional en la Constitución de 1978*, Biblioteca Nueva, Madrid 2003, pág. 16

⁶⁸⁷ TAJADURA TEJADA, Javier, *op. cit.*, pág. 59.

PSOE al inicio de la primera legislatura de Zapatero, contrasta con el muy amplio atribuido a la reforma estatutaria en las diferentes Comunidades Autónomas, quizás porque es doctrina coincidente la que afirma que nuestra Constitución no contiene, como nos apunta, Pedro Cruz Villalón, “*un modelo de Estado en lo que a la organización del mismo se refiere*”.⁶⁸⁸

En este sentido, es muy importante remarcar, aunque lógicamente a todos se les había olvidado, que en lo que se refiere a la asunción de nuevas competencias, la reforma estatutaria no puede exceder el marco establecido por la propia Constitución, ya que, como recuerda el propio Tajadura Tejada “*mediante la reforma del Estatuto no se puede incidir en la legislación básica ni en la legislación orgánica del Estado. Los proyectos de reformas estatutarias que no respeten estas limitaciones son inconstitucionales*”,⁶⁸⁹ una idea que comparte el único ponente de la Constitución del PSOE, Gregorio Peces Barba, para quien “*si alguna Comunidad Autónoma pretendiese desbordar la Constitución actualmente vigente se debería negociar el tema no desde la reforma de los Estatutos sino desde la reforma de la Constitución*”⁶⁹⁰ y refuerza Pedro Cruz Villalón cuando afirma que “*lo que no tendría sentido es que las reformas de los Estatutos vayan a su aire, al margen de lo que se pueda hacer eventualmente en la Constitución*”.⁶⁹¹

Parecidas precauciones observaba el que fuera presidente del Tribunal Constitucional, Álvaro Rodríguez Bereijo, para quien “*el peligro que nos podemos encontrar es que una reforma de los Estatutos que vaya desconectada de la reforma de la Constitución y con un replanteamiento del Título VIII, determine que sean los Estatutos y no la Constitución los que definan la Constitución territorial y que la reforma de la Constitución vaya a remolque de la de los Estatutos de Autonomía y no a la inversa, como debería ser*”.⁶⁹²

Para evitar esta disparidad entre Estatuto de Autonomía y Constitución, el catedrático en Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha, Luis Ortega, defiende una reforma constitucional previa a la reforma de los Estatutos de Autonomía. Para Ortega, “*si ampliamos el argumento de que Estatuto-bloque de constitucionalidad significa Constitución, habrá que ampliar el razonamiento de que reforma estatutaria significa reforma de la Constitución y más si se trata de reformas generalizadas de los Estatutos. No podemos decir que el Estatuto es Constitución pero reformar el Estatuto por la vía estatutaria y no por la vía constitucional. Si los Estatutos se han*

⁶⁸⁸ CRUZ VILLALÓN, Pedro, “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la UCM*, nº 4, 1981

⁶⁸⁹ TAJADURA TEJADA, Javier, *op. cit.*, pág. 59.

⁶⁹⁰ PECES-BARBA, Gregorio, “La reforma de la Constitución”, *Claves de Razón Práctica*, nº 148, diciembre de 2004, pág. 28.

⁶⁹¹ CRUZ VILLALÓN, Pedro, “La cesta de la reforma”, *El País*, 7-12-2004, pág. 13

⁶⁹² RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2006. Pág. 153

*constituido en Constitución, la lógica exigiría reforma, en primer lugar, la Constitución para reformar los Estatutos”.*⁶⁹³

Al final del proceso de reforma estatutaria de las principales Comunidades Autónomas se tiene la sensación de haber improvisado o por lo menos de haber traspasado ciertos límites constitucionales, con el consiguiente desgaste político que ha conllevado este proceso. Desde el PSOE, se mantiene un discurso oficial de autocomplacencia, pero no es menos cierto que han surgido opiniones divergentes en esta materia. Esta imagen ha trascendido a la opinión pública y algunos autores han hablado de un fracaso de avanzar hacia un estado federal, que fue la principal idea y pretensión de Rodríguez Zapatero.

De hecho, con todo este desgaste político, se piensa que no se ha avanzado *“hacia el modelo de federalismo cooperativo, parece como si hubiéramos entrado en una fase de aguda desinstitucionalización”*,⁶⁹⁴ a lo que Santos Juliá añadía que *“ese proyecto, que hubiera implicado una reforma constitucional, fue sustituido a las primeras de cambio por la apertura de un proceso de reforma de estatutos bajo la consigna de barra libre”*.

También de fracaso en conseguir un nuevo modelo de Estado habla uno de los principales analistas políticos de España, Josep Ramoneda, quien opina que la elasticidad del Estado está rozando sus límites y estamos viviendo una perpetuación de la *“conllevancia”*⁶⁹⁵ a la que aludía Ortega y Gasset en el debate sobre el Estatuto de Cataluña en 1932. Para Ramoneda hay *“un cierre regresivo del Estado autonómico, que permitiera al Gobierno central recuperar competencias y tensar las riendas (...) y que pasaría por un acuerdo PP-PSOE; una aceptación leal de la realidad plurinacional de España, en clave federal, que es lo que pareció insinuar Zapatero, pero se arrugó enseguida; o, simple y llanamente, la separación, los procesos de independencia de las naciones periféricas”*.

Justamente el diagnóstico de fracaso es el que denota las palabras de José María Benegas, sobre todo porque él tiene la percepción personal de que cada Comunidad Autónoma ha hecho lo que había querido sin un plan global previamente concebido desde el Estado Central. Sus palabras, denotan una cierta descoordinación, justamente aquello que pretendió evitar la Declaración de Santillana del Mar. Para Benegas *“el habernos lanzado a una reforma de los Estatutos de Autonomía-más que a una reforma de la Constitución-sin antes haber hecho un diagnóstico detallado y un balance del funcionamiento del Estado de las Autonomías, ha tenido como consecuencia que “cada cual reforma*

⁶⁹³ ORTEGA ÁLVAREZ, Luis *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2006. Pág. 154

⁶⁹⁴ JULIÁ, Santos, “Historia de un fracaso”, *El País*, 11-1-2009.

⁶⁹⁵ Josep Ramoneda, “La elasticidad del Estado”, *El País*, el 19-7-2009.

*lo suyo”, y este afán se ha extendido incluso a Comunidades que no se habían planteado la necesidad de hacer esa reforma”.*⁶⁹⁶

Sea como fuere, desde 2003 hasta la sentencia publicada por el Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña en el verano de 2010, hemos vivido un proceso político de regeneración autonómica, a través de la reforma de los estatutos. Ha sido un largo trayecto, que ha generado un intenso debate en el que ha participado toda la clase política española y cuyo resultado final ha sido un mayor grado de descentralización administrativa y política pero, en el envés de la moneda, también ha sido un proceso de gran desgaste político e incluso de enfrentamientos entre comunidades autónomas, por el tema del agua, por el nuevo modelo de financiación o por otras cuestiones derivadas de la redacción de los nuevos estatutos de autonomía. Incluso se ha planteado la colisión entre los poderes del Estado, ya que el poder judicial ha corregido la labor del poder legislativo e incluso de la voluntad del pueblo expresada a través de referéndum. Estamos ante una cuestión de gran calado político, cuyo principal protagonista ha sido el PSOE.

Se ha vivido un nuevo proyecto constituyente en materia autonómica. Al igual que en 1978, cuando no se tenía claro la asimetría o el café para todos, y ni siquiera se sabía cuáles eran los territorios que serían declarados como Comunidades Autónomas, hoy no se tiene claro que comunidades ni qué tope competencial tendrán las Comunidades Autónomas. Como recordaba el presidente de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, Alfonso Guerra, *“lo primero que debemos constatar es que, para ser precisos, no nos encontramos ante una reforma de los Estatutos, sino ante la elaboración de nuevos Estatutos, de Estatutos de nueva planta, que no permiten la comparación con los textos vigentes”.*⁶⁹⁷ Alfonso Guerra ha sido una de las voces más críticas en el PSOE en la materia que nos ocupa, veía en este plan improvisación, reformas encubiertas de la Constitución, menoscabo de la soberanía nacional, etc. Para Guerra, uno de los principales cambios de los límites constitucionales que se pretenden a través de las reformas de los Estatutos era el *“cambio del cuerpo constituyente español y consiguiente fragmentación de la soberanía popular”.*⁶⁹⁸ A todo ello, Guerra añadía que alguna Comunidad Autónoma pretendía acaparar competencias exclusivas del Estado (relaciones exteriores, especialmente la participación en la toma de decisiones en la UE; fijación de la circunscripción electoral; participación en organismos del Estado, etc), sin otro proceso que incorporándolas como propias en el Estatuto, y añadiendo una Disposición Adicional que advierta que esa competencia se adquiere según el artículo 150.2 de la Constitución.

⁶⁹⁶ BENEGAS, José María. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias. Madrid, 2006, pág. 159.

⁶⁹⁷ GUERRA, Alfonso, *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid 2006, pág. XXVI.

⁶⁹⁸ *Ibíd.*, pág. XXVII.

Guerra pensaba que *“en buena técnica legislativa esto resulta insostenible”*⁶⁹⁹ y añadía a su reflexión que *“más allá de esta “finta jurídica”, personalmente siempre fui contrario a este precepto constitucional, pues deja permanentemente abierto el proceso constituyente, permitiendo modificar la distribución constitucional de competencias al margen de las normas de los artículos 166 a 169 CE”*.⁷⁰⁰ Nunca fue favorable a esa vía de escape del artículo 150.2 porque, en buena medida, desnaturaliza el texto constitucional sin abordar una reforma seria de la misma por la vía especificada en los artículos 166 al 169 de la C.E, algo que, hubiese procedido en esta oleada profunda de reforma de los Estatutos de Autonomía. No obstante, es el Tribunal Constitucional el que tiene potestad al respecto de dictar doctrina que debe acatarse como tal.

Igualmente crítico con este proyecto de reforma estatutaria ha sido un hombre que, en su día, fue uno de los encargados de desarrollar la primera oleada de los Estatutos de Autonomía. Hablamos de Francisco Sosa Wagner, actual eurodiputado de UPYD y que fuera Secretario General Técnico del Ministerio de Administraciones Públicas con Felipe González. Para Sosa Wagner, uno de los primeros errores de Zapatero en el año 2004 fue la ruptura del consenso en la cuestión estatutaria. Sosa afirma que *“en el año 2004 se inician una serie de reformas que se han realizado como nunca se han hecho en España: toda la creación, todo el Estado Autonómico, se pactó siempre entre los grandes partidos mayoritarios en la Cámara. En 2004 esa tradición política se rompe y se da por parte del Gobierno luz verde para que las Comunidades Autónomas, cada una en su casa haga su Estatuto de Autonomía y luego lo envíe al Parlamento para que allí le pongan el visto bueno”*.⁷⁰¹

Sosa Wagner enumera una serie de problemas que, a su juicio, se han generado con la apertura del nuevo desarrollo estatutario que arrancó con la tramitación del Estatuto de Cataluña. Para Sosa Wagner *“se han abierto grandes problemas políticos, algunos de porte constitucional, otros de porte jurídico-administrativo. Se abren problemas de una manera absolutamente frívola sin saber muy bien cuál es el resultado de todo eso, adonde nos conduce todo eso, todo ese proceso político nuevo. Se abre el concepto de nación, un debate que no existe en ningún país, a excepción de Bélgica. Otros problemas como el derecho de autodeterminación se volvía a revisar otra vez con ocasión de los nuevos Estatutos de Autonomía”*.⁷⁰²

⁶⁹⁹ *Ibíd.*, pág. XXVIII.

⁷⁰⁰ *Ibíd.*

⁷⁰¹ SOSA WAGNER, Francisco. Conferencia pronunciada en la Fundación Pablo Iglesias el día 23-2-2011.

⁷⁰² *Ibíd.*

Y defiende una tesis, a mi modo de ver muy razonable: antes de avanzar en la profundización de las reformas estatutarias se debería haber pensado lo que funcionó o lo que no funcionó a lo largo de los últimos 30 años, desde que fueron aprobados los primeros estatutos de autonomía. Sosa Wagner dice que *“la tesis mía es que ya que se había abierto ese proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía, se debía y se podía haber aprovechado para ver qué había ocurrido con las transferencias y con los servicios descentralizados para llegar a conclusiones de si avanzar en el proceso autonómico, avanzar en la descentralización o, por el contrario, detenernos y repensar el modelo, porque el modelo porque en algunos aspectos nos había resultado un auténtico churro, piénsese por ejemplo en el Urbanismo donde Bruselas dio un toque al Estado español, o el caso de Sanidad, de Universidades, etc. Todo esto se debería haber pensado, sobre todo porque este proceso de reformas aún no está cerrado”*.⁷⁰³

Hay otros socialistas que piensan que todo este proceso de reformas estatutarias debería servir para avanzar en la conquista de un Estado federal. Esta es la opinión del presidente del Senado y miembro del PSE-PSOE, Javier Rojo, para quien *“con nuestra experiencia, deberíamos de avanzar hacia un modelo federal sin complejos para fortalecer la diversidad territorial en la unidad”*.⁷⁰⁴ Rojo habla sin complejos, porque cada vez son más numerosas las voces que reconocen la existencia de un modelo federal aunque vestido de Estado Autonómico. Es la opinión del propio presidente del Foro de la Sociedad Civil, Ignacio Camuñas, para quien *“nuestro sistema autonómico tiene características propias de un sistema federal pero en cierta medida asimétrico”*⁷⁰⁵ o la del catedrático de Derecho Constitucional, Roberto Luis Blanco, que opina que *“nuestro modelo territorial es, desde hace tiempo un modelo de naturaleza federal. O, por decirlo de otro modo, lo que denominamos Estado de las Autonomías se llama en otros lugares Estado federal”*.⁷⁰⁶

El resultado final es una suerte de Estado federal más o menos camuflado, según Fuentes Aragonés⁷⁰⁷, o cuanto menos un *“Estado federalizable”*, como lo llamó Eduardo García Entrerría, cuestión de la que discrepa Sir John Elliot,⁷⁰⁸ que contempla la Constitución de 1978 como *“un intento de reconocer formalmente el pluralismo de España y a continuación articularlo en forma de una*

⁷⁰³ SOSA WAGNER, Francisco, Conferencia pronunciada en la Fundación Pablo Iglesias el día 23-2-2011

⁷⁰⁴ ROJO, Javier, ABC, 13-1-2011, pág. 20.

⁷⁰⁵ CAMUÑAS, Ignacio, ABC, 13-1-2011, pág. 20.

⁷⁰⁶ BLANCO, Roberto Luis, ABC, 13-1-2011, pág. 20.

⁷⁰⁷ FUENTES ARAGONÉS, Juan Francisco, “La cuestión autonómica en la Transición política española (1975-1983).

⁷⁰⁸ ELLIOT. John, Cuadernos de Alzate nº 33, segundo semestre de 2005

estructura descentralizada, pero no federal". En la misma línea está Jon Juaristi,⁷⁰⁹ quien que *"España no es un Estado federal incompleto como define Fernando Vallespín, sino es un Estado de las Autonomías disfuncional(...) si acaso se avanza hacia una confederación que tanto temía Aznar"*. Al final, a pesar de que el modelo lleva treinta años en vigor, ni el PSOE ni tampoco el PP, han logrado crear, según Miguel Artola, *"una forma estable de Estado"*, cuestión que queda pendiente hasta una reforma integral de nuestra Constitución.

Voces no han faltado, desde todos los ámbitos para cerrar un modelo de Estado que de estabilidad a la vida política española, por ejemplo, del que fuera ministro de Gobernación con UCD, Rodolfo Martín Villa⁷¹⁰ que defiende *"una configuración federal del Estado"* y recuerda que *"el café para todos, es decir la tendencia a la igualdad al distribuir competencias y prestar servicios, es inevitable"*, añadiendo que para ello *"son necesarios más elementos multilaterales de cooperación entre el Estado y las Autonomías"*.

En este sentido, Ignacio Sotelo,⁷¹¹ alaba *"la fuerza inventiva española, capaz de idear un llamado Estado de las Autonomías, que se diferenciaría de las tres especies de Estado conocidas, el unitario, el federal y el confederal"*, pero afirma que el modelo de Estado está inacabado y solo es llenado por los Estatutos de Autonomía, *"una pésima vía de ampliar/reformar la Constitución"* y la única solución *"hubiera sido un Estado federal, que desde el Estado unitario y centralista del franquismo hace 30 años era inalcanzable, y hoy, con la fuerza que ha adquirido el nacionalismo periférico, beneficiario directo de la bilateralidad confederal que se ha impuesto, probablemente sea demasiado tarde"*.

Para otros autores como para Xosé M. Núñez Seixas,⁷¹² la Carta Magna contiene igualmente *"una serie de elementos potenciales para avanzar en una federalización de facto, o en la profundización de la asimetría entre sus diversos territorios, así como para incidir en una acentuación del reconocimiento de la diversidad que coexiste dentro de la comunidad política española"*.

En definitiva y, como apunta José María Ruiz Soroa,⁷¹³ España se podría definir como Estado de inspiración federal, que tiene problemas de integración o voluntad de mantenerse juntos (idea que

⁷⁰⁹ JUARISTI, Jon, ABC, 4-1-2009.

⁷¹⁰ MARTÍN VILLA, Rodolfo, *Elplural.com*, 20-5-2010.

⁷¹¹ SOTELO, Ignacio, "La Constitución puesta a prueba", *El País*, 17-12-2009.

⁷¹² NÚÑEZ SEIXAS, Xosé M, "Unidad y diversidad de las naciones en España. Una visión panorámica" *Cuadernos de Alzate*, nº 39, Segundo semestre 2008.

⁷¹³ RUIZ SOROA, José María, "Réquiem por el sistema que nunca existió", *El País*, 27-7-2009.

defiende el nacionalismo catalán y vasco) y de articulación, porque no se han diseñado e implementado convenientemente mecanismos de arquitectura federal. Se supone, como apunta Andrés de Blas Guerrero⁷¹⁴, que la clave de ello esté en *“la evolución del moderno federalismo hacia el reconocimiento de las asimetrías puede ser la razón para este redescubrimiento del atractivo del federalismo”*. De Blas, añade que la política del Gobierno de Zapatero buscaba *“una aceptación de un modelo federal en el que se subrayarían los rasgos dualistas sobre los cooperativos constitucionalmente previstos y en la que se apuntaría a la apertura de un proceso constituyente que tendría como objetivo adecuar el texto de 1978 a las necesidades derivadas del nuevo momento histórico español”*.⁷¹⁵

En cualquier caso, lo que está claro es que el PSOE apuesta por seguir profundizando el Estado de las Autonomías, ya que como dice el presidente del partido, Manuel Chaves, *“la España de hoy no se entiende sin autonomías, que además han gestionado con eficacia, acercando la política a los ciudadanos. Y con mejores resultados que con un Estado centralista”*.⁷¹⁶

El proceso que comenzó en el año 2003, en aquellas elecciones catalanas que gana el PSC, aún no ha terminado, a pesar del fuerte impulso federal que significó todo el proceso de reforma estatutaria. En este sentido el que fuera President de la Generalitat, José Montilla, afirmó que *“hoy España es más federal que en 2006 gracias a la apuesta catalana”*,⁷¹⁷ tesis que comparte José Antonio González Casanova para el que *“la izquierda catalana consigue algo para todas las autonomías porque ayuda a federalizar el país y dar más autogobierno a cada comunidad”*.⁷¹⁸

Todo remite a un intento serio pero poco meditado de José Luis Rodríguez Zapatero para actualizar el modelo territorial, profundizar en el autogobierno y en el federalismo como forma de entender las relaciones entre territorios. Su traducción más concreta fue la promoción de la reforma de los Estatutos de Autonomía en los que la PSOE desempeñó un singular protagonismo.

⁷¹⁴ De BLAS GUERRERO, Andrés, “La demanda federal”, *El País*, 21-05-2005.

⁷¹⁵ De BLAS GUERRERO, “La política autonómica del Gobierno”, *El País*, 2-12-2005.

⁷¹⁶ CHAVES, Manuel, *Público*, suplemento “La España plural”, 30-6-2010.

⁷¹⁷ MONTILLA, José, entrevista publicada en *Público* el día 02-05-2010.

⁷¹⁸ GONZÁLEZ CASANOVA, José Antonio, entrevista publicada en *Público* el día 30-06-2010.

IV.5.6.1-LA REFORMA DEL ESTATUTO DE CATALUÑA

IV.5.6.1.1-El proceso de tramitación del Estatuto.

Las elecciones autonómicas catalanas de noviembre de 2003 dieron la victoria en las urnas a CiU, pero la unión de los diputados de PSC-PSOE, ERC e IC-IU, acabarían por propiciar el primer gobierno presidido por un socialista en la historia democrática de Cataluña. Este pacto se formalizaría en diciembre de 2003, en un solemne acto celebrado en el Salón del Tinell del Palacio de la Generalitat, titulado como el “*Acuerdo para un Gobierno catalanista de izquierdas*”.

Estos acuerdos que han pasado a la historia como los Pactos del Tinell, establecían unos compromisos sobre la tramitación del futuro Estatuto, comprometiéndose a que “*los acuerdos adoptados por el Parlamento de Cataluña...recibirán el soporte explícito de sus representantes en el resto de instituciones (Congreso, Senado, Parlamento Europeo) si son objeto de votación o debate*”,⁷¹⁹ y recogía un acuerdo sobre el contenido del Estatuto de Autonomía, estructurado en cinco ejes: consideración constitucional de la Generalitat como Estado, reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado, redefinición del ámbito competencial de la Generalitat, colaboración de la Generalitat con los gobiernos locales y financiación autonómica.

El Pacto del Tinell se parecía muchísimo al documento propuesto por Maragall nueve meses antes, en plena campaña electoral y que se titulaba “*Bases para la elaboración del Estatuto de Cataluña*”. En él se decía que cada Comunidad Autónoma podía reformar su Estatuto para que “*se sientan cómodas y para que el espacio común y compartido sea habitable*”. Era un documento que recogía la filosofía de la Declaración de Santillana del Mar, aunque hay que recordar en esta declaración se trazaron una serie de líneas rojas que se desbordaron en el Pacto del Tinell y que siete años más tarde el Tribunal Constitucional las declararía inconstitucionales.

El primer paso oficial para la formulación de un nuevo Estatuto de Cataluña fue el encargo que realizó el nuevo Gobierno de la Generalitat al Instituto de Estudios Autonómicos (IEAC), dependiente del propio gobierno autonómico, para estudiar y dar unas pautas para la reforma del Estatuto, dentro del marco de la Constitución.

El segundo paso se daría en febrero de 2004, cuando comenzaba a funcionar la Comisión parlamentaria de redacción del Estatuto, en el que participaban todas las fuerzas políticas catalanas, a

⁷¹⁹ FAJARDO SPÍNOLA, Luis, *op. cit.*, pág. 187.

excepción del PP, que se negó a participar en ella hasta que pasaran las Elecciones Generales de marzo del 2004.

En cuanto a las negociaciones y estrategias que tuvieron lugar para que el Estatuto llegara a ser una realidad, éstas fueron muy diversas, sobre todo en el PSOE, dentro del Tripartito o directamente entre el PSOE y CiU.

Por lo que respecta al PSOE y al PSC, el impulso y dirección del proceso lo tuvo inicialmente el presidente de la Generalitat, Pascual Maragall pero, al finalizar el mismo, el control pasó a la dirección federal del PSOE, hasta el punto de que el propio José Luis Rodríguez Zapatero y Artur Mas, cerraron un acuerdo en secreto el 21 de enero de 2006, para perfilar el texto definitivo del Estatuto. Todo ello a pesar de que Rodríguez Zapatero incluyó al primer secretario del PSC, José Montilla, en su Gabinete como ministro de Industria, justamente para tener un enlace en el Consejo de Ministros del PSC, con el que poder limar las asperezas que pudieran venir de Cataluña con respecto al nuevo Estatuto de Autonomía.

El impulso inicial que tuvo el Tripartito empezó a romperse cuando ERC comenzó a reclamar la incorporación al Estatuto del derecho de autodeterminación, algo inasumible, por cuanto es inconstitucional de pleno derecho.

Después, en julio de 2005, los socialistas quedaron en minoría en la Comisión que preparaba el Estatuto ya que ERC y CiU se aliaron para votar sobre importantes cuestiones como derechos históricos, modificación de Leyes Orgánicas y redacción de competencias sobre el artículo 150.2. Es, a partir de ese momento, cuando la buena estrella que tenía Pascual Maragall con la dirección federal del PSOE se rompe y toma más protagonismo Miquel Iceta y el que, por entonces, era ministro de Industria, José Montilla, como enlaces entre el PSC y el PSOE en esta materia.

El proyecto aprobado por la Comisión fue objeto del preceptivo informe del Consejo Consultivo de Cataluña. Para este Consejo había 19 artículos contrarios a la Constitución española, que fueron modificados con criterios acordados entre CiU y ERC, con la oposición, en la mayoría de ellos, del PSC. No obstante, el pleno del Parlament ratificó el dictamen el 30 de septiembre de 2005 en una votación en la que sólo votó en contra los parlamentarios del Partido Popular.

Por aquella época, la música que venía desde Cataluña empezaba a preocupar muchísimo a dirigentes del PSOE y también a la militancia de muchos puntos de España. Distaba mucho el discurso oficial del que Rodríguez Zapatero pronunció en el mitin del Palau de Sant Jordi de la campaña electoral de las generales de 2004, en el que se comprometió a *“apoyar la reforma del Estatuto que*

apruebe el parlamento catalán”. Estas declaraciones el que fuera su ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla, trata de disculparlas diluyéndolas en un contexto más general. Para Sevilla “*es verdad que se plantearon algunas cosas que eran sustanciales, una no menor, mayor como era que el Gobierno de la Nación debía respetar lo que de Cataluña viniera. Y yo aquí tengo que romper una lanza sobre esta frase ya que esta dicha en un contexto en el que lo que está detrás de esa frase que estaba muy pensada era toda una secuencia de pensamiento lógico: no saldrá nada del Parlamento de Cataluña nada sin el apoyo del PSC y el PSC no apoyara nada sin el apoyo del PSOE, por tanto lo que salga del Parlamento de Cataluña lo podremos aprobar. Claro, cuando esa secuencia lógica se va rompiendo porque llegó un momento en el que en Madrid no se tenía muy claro que competencias debían dárseles, porque también en Madrid hablaban muchas voces, y también porque en el que el PSC no tenía muy claro si su posición podía ser o no defendida en el Parlamento de Cataluña o el hacerlo así podría generar la formación de mayorías alternativas entre una CIU absolutamente echada al monte y una ERC que estaban en el pico del monte*”.⁷²⁰

La preocupación llegó al seno de la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE, que hizo una nota pública que recoge el periódico “*El Socialista*”, en su edición del mes de octubre de 2005. En este comunicado se dice literalmente que “*el presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero y de la Ejecutiva Federal del PSOE ha expresado públicamente sus dudas sobre la constitucionalidad y conveniencia de algunos aspectos concretos de la propuesta de reforma. Por ello, la dirección ha encargado un dictamen jurídico sobre el texto*”.⁷²¹

Este grupo sería coordinado por Alfonso Perales y Alfredo Pérez Rubalcaba, dos hombres de la máxima confianza de Zapatero, y estaría formado por cuatro catedráticos de Derecho Constitucional: Javier García Roca, Manuel Medina Guerrero, Alejandro Saiz Arnaiz y Francisco Balaguer. El comunicado advertía que “*sus conclusiones serán la base en que se apoyará el Grupo Parlamentario para redactar, negociar y aprobar las correspondientes enmiendas*”. No obstante, la Ejecutiva adelantó los criterios políticos que condicionarán el alcance de la reforma que resumía el presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, en unas declaraciones realizadas el 6 de octubre de 2005, en las que afirmaba que “*respetando la Constitución hay que procurar el encaje del Estatut en el interés general, la solidaridad, la unidad de mercado, la garantía de provisión de recursos y de medios para que el Estado, en su conjunto cumpla las funciones que le atribuye la propia Constitución...Creo sinceramente que es posible compaginar estas garantías con más autogobierno*”.

⁷²⁰ SEVILLA, Jordi. Conferencia celebrada en la Fundación Pablo iglesias el día 24-20-2010.

⁷²¹ *El Socialista*, octubre de 2005.

La preocupación del PSOE se centraba en varios aspectos: la calificación estatutaria de Cataluña como una nación, la propuesta de financiación incorporada al texto, el reconocimiento a favor de la Generalitat de la facultad de gestionar y recaudar en su territorio la totalidad de los tributos, incluidos los estatales, la previsión del Estatuto de incorporación de nuevas competencias a través del artículo 150.2 de la Constitución y el establecimiento del deber de conocer el catalán.

En este estado de cosas, el propio Jordi Sevilla planteó claramente la posibilidad de que el PSOE no aprobara el Estatuto que venía de Cataluña en los términos en los que se estaba negociando. Sevilla, confiesa que *“en ese momento yo planteé que no se aprobara el Estatuto de Cataluña, es decir que no hubiera acuerdo, que el PSC no lo votara porque era evidente que la alternativa era una confrontación total que Madrid no íbamos a poder aceptar jamás lo que se estaba debatiendo en la ponencia del Parlamento. Bueno eso fue un intento que duró 48 horas y al final lo que sirvió es para que aceptaran mayoritariamente ERC y CiU un texto que en palabras de Alfonso Guerra se aprobara convenientemente cepillado, o sea iba a ser negociado y discutido, o sea corregido”*.⁷²²

El carrusel de declaraciones públicas de dirigentes del PSOE en contra del contenido del Estatut fue continuo a lo largo del año 2005. El presidente del PSOE y de la Junta de Andalucía, Manuel Chaves, manifestó su desacuerdo con el texto y el presidente de la Xunta de Galicia, Emilio Pérez Touriño, dijo que *“la financiación autonómica se debe decidir en el ámbito multilateral. Esto es el federalismo de verdad”*. También mostró su desacuerdo José Bono, ministro de Defensa y el presidente de la Junta de Extremadura, Juan Carlos Rodríguez Ibarra, quien acusó de deslealtad a Pascual Maragall, por haber desbordado lo acordado en Santillana del Mar.

Jordi Sevilla habla muy claramente de un informe confidencial que pasó al Presidente del Gobierno sobre las líneas rojas que, en ningún caso, se podría sobrepasar en la tramitación del Estatuto de Cataluña. Era un informe secreto y demoledor donde, según Sevilla, se dejaba muy claro que el presidente de la Generalitat, Pascual Maragall, estaba desbordando claramente la Constitución y el espíritu de la Declaración de Santillana del Mar. Sevilla, lo cuenta de una manera muy sintética y muy precisa, precisando que *“las cosas fueron muy complicadas. En las Navidades del 2004 hice un documento muy confidencial sobre las líneas rojas del Estatuto. Yo creo que no todo el mundo en el Gobierno y en el partido estuvo de acuerdo con esas líneas rojas. Yo sí que creo, no obstante, que había una cierta sensación que algunas de las cosas que decía por un lado Pascual en sus intervenciones y algunas de las cosas que estábamos viendo en el texto, claramente estaba fuera de la*

⁷²² SEVILLA, Jordi. Conferencia celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 24-11-2010.

*Constitución y fuera de Santillana del Mar. Lo que sucede es que la gente que estaba negociando la ponencia del PSC tampoco estaba de acuerdo. Al final fue un poco más como la vida misma, más complejo y menos tímidamente separada las fronteras y todo ello en un contexto abierto y cambiante. Si ahora cogemos el estudio del Instituto de Estudios catalán aquello desde nuestra óptica eran inasumibles. El juego de relaciones, incluido el de CiU fue muy dinámico a lo largo de todo el proceso”.*⁷²³

Este documento secreto titulado “*Las línea rojas del Estatut de Catalunya*”, fue enviado por Jordi Sevilla al President de la Generalitat, Pascual Maragall, en las Navidades de 2004, quien le contestó, según Sevilla, “*con un evidente enfado, como tuve ocasión de comprobar en la contestación, punto por punto, que de su puño y letra me hizo llegar*”.⁷²⁴

Jordi Sevilla añadió una valoración final al documento que paso a transcribir: “*Intención constituyente del Nuevo Estatuto, desaparición de la presencia y actuación del Estado en Catalunya, tratamiento fiscal especial y relaciones bilaterales dibujan, más allá de la literalidad del Estatuto un panorama más soberanista que autonomista. Convendría modificar lo discutible pero, sobre todo, cambiar la música, pasando de un discurso de suma cero (Catalunya gana a costa del Estado Central), a otro de suma positiva: todos ganamos. Esto último puede hacerse si incluimos en el discurso y en el preámbulo un reconocimiento al papel del Gobierno Central como garantía de deberes y derechos constitucionales, una intención de definir mejor las competencias de Catalunya y también las del Gobierno Central para evitar conflictos y disfunciones así como una mejora en la eficiencia de los mecanismos de cooperación, incluidos el Senado. Catalunya, tiene que ganar en el nuevo Estatuto. Pero también España y esto último tiene que explicitarse*”.⁷²⁵

Esta disconformidad con el texto del Estatut se hizo más palpable en la toma de consideración en el Congreso de los Diputados por parte del presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero y también por parte del portavoz del Grupo socialista, Alfredo Pérez Rubalcaba, quienes marcaron las directrices del PSOE en la materia.

Zapatero denunció ciertos excesos en la atribución de competencias de la Generalitat, la exclusividad de la relación bilateral que pretendía Cataluña en relación con España, y no aceptó la regulación por el Estatuto del modelo general de financiación autonómica, “*con un grado de*

⁷²³ *Ibíd.*

⁷²⁴ SEVILLA, Jordi, op. cit., pág. 45.

⁷²⁵ *Ibíd.*, pág. 46.

concreción tal que resulte por sí sólo directamente aplicable”⁷²⁶, un aspecto que también remarcaba, Pérez Rubalcaba afirmando que “*el Estado debe mantener su propio espacio fiscal y particularmente la capacidad normativa y la recaudación propia de los tributos*”.⁷²⁷

El propio ministro de Administraciones Públicas de la época, Jordi Sevilla, como estamos contando, recuerda que Maragall sabía que no podía cruzar determinadas líneas rojas, unos límites que preocupaban mucho al Gobierno Central. Sevilla recuerda que “*en el Estatuto de Cataluña había un discurso por parte del presidente Maragall que planteaba incluso un proceso reconstituyente. Él sí que quería revisar lo que en su opinión la Constitución y el proceso constitucional no había resuelto de una manera suficiente. Eso es lo que le llevaba a plantear un Estatuto con unas visiones y unas reivindicaciones en materia competencial que claramente suponían una discriminación, eran inconstitucionales, pero él sí tenía una idea de revisión del café para todos. Y a esto, siempre desde el principio se le dijo no, en público, en privado, en la comparecencia en el Senado, en un documento que yo hice sobre las líneas rojas del Estatuto, a través de Montilla, directamente, siempre se le dijo que no*”.⁷²⁸

Sevilla se lamentaba de la falta de comprensión que tuvo Pascual Maragall. Bajo su punto de vista, Maragall lo único que quería era corregir lo que para él constituía un error de origen de nuestra democracia: el café para todos. Según Jordi Sevilla “*Pascual transmitía una profunda preocupación por España, por articular una España en la que cupiera, con comodidad, su idea de Cataluña. No es independentista. Pero pensaba en otro desarrollo constitucional distinto del que tuvimos*”.⁷²⁹

A este respecto, uno de los dirigentes socialistas más destacados en temas económicos y tributarios, Francisco Fernández Marugán, pensaba que los planteamientos que realizaban el Tripartido en materia fiscal alejaban a España de un proyecto federal y lo aproximaba a un modelo confederal. Para Marugán, “*si se contemplan conjuntamente los elementos de la propuesta del Tripartito, cuando se unen titularidad de recursos, bilateralismo y negociación en pie de igualdad, surge un modelo de Estado alejado del federalismo, en él existen elementos financieros que se deslizan hacia un esquema poseedor de una orientación confederal*”,⁷³⁰ algo que el propio Marugán pone en seria duda, porque bajo su punto de vista, “*cabría preguntarse si una organización política confederal tiene cabida en la*

⁷²⁶ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, pleno del 2 de noviembre de 2005, pp. 6172 a 6174.

⁷²⁷ *Ibid.*, pp. 6219 a 6220.

⁷²⁸ SEVILLA, Jordi. Conferencia pronunciada en la Fundación Pablo Iglesias el día 24-11-2010.

⁷²⁹ SEVILLA, Jordi, op. cit., pág. 46.

⁷³⁰ FERNÁNDEZ MARUGÁN, Francisco. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2006, pág. 219.

*Constitución de 1978, ya que en mi opinión no cabe recurrir a una reforma estatutaria como la que se postula para invertir el ordenamiento constitucional”.*⁷³¹

Marugán añadía a este planteamiento la injusticia fiscal para todos los españoles, si Cataluña tuviera el mismo privilegio fiscal de País Vasco y Navarra, haciendo finalmente el sistema inviable y profundamente asimétrico. Argumentaba que *“la posición catalana es la equiparse al País Vasco y a Navarra. Si lograra tal configuración, el sistema financiero de las CCAA avanzaría hacia un modelo extraordinariamente asimétrico (...). La solución es de sobra conocida, con los 17 cupos no se cubrirían los gastos del Estado”.*⁷³²

Al otro lado del argumentario fiscal se situaba el discurso del diputado del PSC, Daniel Fernández. Bajo su punto de vista *“en el Pacto del Tinell está establecido como acuerdo y, por tanto, forma parte del programa del actual Gobierno catalán, la creación de una agencia tributaria catalana. A nosotros, no obstante, nos gustaría dar un paso más allá a fin de evitar si fuera posible, la existencia de dos agencias tributarias en Cataluña: la catalana, que gestiona los impuestos cedidos, y la Delegación española, para los impuestos estatales. Se trataría de conseguir o, al menos, avanzar en la línea de un consorcio que aglutinara a ambas agencias”.*⁷³³

El diputado catalán aportaba una idea fundamental para interpretar la línea de actuación que mantuvo el Tripartito a la hora de redactar los artículos del nuevo Estatuto que hacían referencia a la Hacienda. Para Fernández, *“es evidente que tenemos que conseguir acercar progresivamente el rendimiento del sistema común al del sistema foral”.*⁷³⁴ Esa es la idea que actualmente defiende CiU desde el Gobierno de la Generalitat: conseguir que Cataluña tenga un concierto económico similar al del País Vasco o Navarra, aunque, de momento, y como es lógico el Gobierno de la Nación le ha dado un rotundo no como respuesta.

Se sucedieron un carrusel de opiniones en uno u otro sentido desde dentro del propio PSOE, aunque se aceptaba tácitamente que Cataluña debería recibir unas competencias que no podían ser extrapolables al resto de los Estatutos de Autonomía porque, como bien recordaba Ramón Jáuregui, último ministro de la Presidencia del Gobierno de Zapatero, el Estado podría correr el riesgo de desaparecer como tal. Jáuregui lo argumentaba diciendo que *“así las cosas, me pregunto si no sería*

⁷³¹ FERNÁNDEZ MARUGÁN, Francisco, “¿Una confederación tributaria?”, *Temas para el Debate*, nº 129-130, agosto-septiembre de 2005.

⁷³² FERNÁNDEZ MARUGÁN, Francisco, *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2006, pág. 221.

⁷³³ *Ibíd.*, pág. 232.

⁷³⁴ FERNÁNDEZ, Daniel, *op. cit.*, pág. 232.

*más razonable admitir que tal vez en el caso de Cataluña haya que adoptar decisiones que no se pueden extrapolar al resto de las Comunidades, aunque soy consciente de que no es posible asumir políticamente este planteamiento. Pero parece indudable que si damos a las demás Comunidades lo mismo que a Cataluña, el resultado será inviable, pues el Estado se vería tan debilitado que prácticamente desaparecería (...) porque, en definitiva, la cuestión que tenemos sobre la mesa es la pervivencia efectiva del Estado”.*⁷³⁵

Isidre Molas, vicepresidente del Senado e histórico dirigente del PSC, era uno de los más entusiastas con la tramitación del nuevo Estatuto. Lo defendió a capa y espada, incluido aquellos aspectos más polémicos como el manido tema de definir a Cataluña como nación. Molas decía que “*se trata de que el nuevo Estatuto se integre en el ordenamiento jurídico de España, y no de realizar simplemente una reforma fallida. De lo que no se trata, en ningún caso es de centrar únicamente el debate en los términos o las palabras. Me refiero al debate semántico abierto acerca de si Cataluña es o no “una nación”. Conviene recordar que nación y nacionalidad en Cataluña siempre han querido decir lo mismo, y, a mi juicio, no existe en ello contradicción alguna con el artículo 2 de la CE*”.

⁷³⁶

A partir de octubre de 2005 y hasta enero de 2006, se inicia una intensa labor negociadora a varias bandas en la Comisión Mixta del Congreso de los Diputados. En esta Comisión, el PSOE designó a dos personas que llevarían el rumbo de las negociaciones: el portavoz en el Congreso, Alfredo Pérez Rubalcaba y el secretario de Estado de Relaciones con las Cortes, Francisco Caamaño.

El Grupo Socialista presentó un conjunto de enmiendas a la Propuesta de Estatuto, que partían todas ellas de la consideración de que varios artículos del mismo eran contrarios a la Constitución. Muchas de estas enmiendas provenían del informe encargado a los cuatro constitucionalistas y que a modo de resumen eran las siguientes:

-1) El término “*nación*” aplicado en el articulado de la Propuesta de Estatuto no es compatible con el artículo 1.2 de la Constitución, por lo que debe ser suprimido, pero como recuerda uno de los constitucionalistas encargado de ofrecer el dictamen del PSOE, Francisco Balaguer, en “*el Estado federal que materialmente es hoy España, Catalunya es Estado, tiene cualidad estatal, ya que el artículo 152.1 de la Constitución establece que el presidente de la comunidad autónoma es el representante ordinario del Estado dentro de la comunidad*”.

⁷³⁵ JÁUREGUI, Ramón. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias, Madrid 2006, pág. 292.

⁷³⁶ MOLAS, Isidre. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias, Madrid 2006, pág. 297.

No obstante, lo prudente era eliminarlo ya que, como opina Manuel Madrid Delgado, *“sobre la base de ese mito (el derecho histórico de Cataluña a ser una nación libre) se reclamará en el futuro el reconocimiento del derecho de Cataluña a la independencia que, suponemos, debe ser el último paso en su proceso de construcción nacional”*.⁷³⁷

Contraria es la opinión del director de la Fundación Rafael Campalans, vinculada al PSC, Albert Aixalá, para quien *“la definición de Cataluña como nación que hace el Estatut, al amparo del concepto de nacionalidad definido por la Constitución Española, es una manera constitucional de reconocer la nación catalana como parte de la nación española”*⁷³⁸, recordando así, el sueño de la *“España de todos”* que pedía el socialista Rafael Campalans, ya en el año 1932. En este mismo sentido, el letrado de las Cortes de Aragón, José Tudela Aranda, opinaba que *“parece difícil negar que el estatuto proyecta una idea de identidad nacional sobre el texto. Idea de nación que, por cierto, supone una interpretación expresa de la voz nacionalidad reconocida en la Constitución, al menos para Cataluña”*.⁷³⁹

-2) En cuanto a la mención por el Estatuto a derechos históricos de Cataluña, se indica que *“el fundamento jurídico del autogobierno es la Constitución...por la que han de ser suprimidas las referencias a los derechos históricos”*. A este respecto, Santos Juliá recordaba un artículo publicado en 1999 en el que defendía que *“reclamar ámbitos exclusivos de soberanía en el interior de los más viejos Estados europeos cuando se derrumban, una tras otra, todas las fronteras, que durante cinco siglos les han tenido divididos y enfrentados, es un anacronismo”*.⁷⁴⁰

Por el contrario, José Tudela Aranda rompe una lanza a favor de la coherencia interna del Estatuto de Cataluña en el reconocimiento de las singularidades históricas dentro del propio territorio catalán que se ve reflejado en el artículo 12, cuando establece la situación jurídica y política de Arán en la comunidad autónoma como *“una realidad occitana dotada de realidad cultural, histórica, geográfica y lingüística definida por los araneses a lo largo de los siglos”*.⁷⁴¹

⁷³⁷ DELGADO MADRID, Manuel, “Filosofía y problemática del Estatuto de Cataluña”, *Temas para el Debate*, número 133, Diciembre, 2005.

⁷³⁸ AIXALÁ, Albert, “La voluntad de ser catalanes dentro de España”, *En Construcción* nº 3, 4º Trimestre, año 2010, pág. 6

⁷³⁹ TUDELA ARANDA, José. “El camino perdido. La identidad en el proceso de reformas estatutarias”, *Cuadernos de Alzate*, nº 39, 2008, pág. 86.

⁷⁴⁰ JULIÁ, Santos, “Demandas de soberanía”, *El País*, 3-1-1999.

⁷⁴¹ TUDELA ARANDA, José “El camino perdido. La identidad en el proceso de reformas estatutarias”, *Cuadernos de Alzate*, nº 39, 2008, pág. 89.

-3) Se debe adecuar a la Constitución, según la interpretación de la jurisprudencia constitucional, toda referencia a la obligación de uso o conocimiento de la lengua catalana.

-4) En cuanto a las tipologías de competencias (exclusivas, compartidas y ejecutivas) que define el Estatuto, se proponen cambios de redacción para evitar el carácter excluyente que se pretende por la Propuesta para cerrar el paso a toda presencia de competencia estatal.

-5) Un número importante de enmiendas se dirigen a modificar el contenido de la regulación de las diferentes materias de las competencias, cuestiones técnicas pero que ayudaba a limar las aristas constitucionales del Estatut.

-6) No resulta constitucional mandar al legislador estatal, a través del Estatut, para transferir, por la vía del artículo 150.2, competencias estatales a la Comunidad Autónomas.

-7) La competencia exclusiva del Estado en materia de justicia ha de ser preservada, lo que exigía eliminar o modificar ciertos artículos del Estatut que pretendían hacer un CGPJ catalán.

-8) El mantenimiento del principio de unidad de mercado también exige modificaciones en el articulado del texto estatutario.

-9) Las enmiendas socialistas también objetan que se erija la bilateralidad en el principio básico o único de relación entre el Estado y la Generalitat, como la Propuesta de Estatuto plantea. En este sentido, Manuel Madrid Delgado, apunta muy acertadamente el rechazo de los socialistas en este punto ya que “*la bilateralidad es uno de los resultados lógicos de la filosofía nacionalista del Estatut (...) e implica la capacidad de la nación catalana y de sus instituciones para imponer determinadas obligaciones al Estado español*”.⁷⁴² Si llevamos el debate de la bilateralidad a la cuestión tributaria, el Estatut, buscaba acordar bilateralmente el reparto de los impuestos recaudados en Cataluña, para así reducir la contribución de los ciudadanos de esa Comunidad a la política estatal de redistribución, a la vez que trataba de condicionar las políticas de gasto del Estado, para aumentar la cuantía de los que este realiza en Cataluña, un “*un verdadero ippon financiero*”,⁷⁴³ en palabras de Francisco Fernández Marugán, que debía ser rechazado de plano por parte del PSOE.

-10) En cuanto a la participación de la Generalitat en organismos estatales o en los procesos de elección de sus miembros, el PSOE decía que “*el Estatuto de Autonomía no puede, sin respetar la*

⁷⁴² MADRID DELGADO, Manuel, “Filosofía y problemática del Estatuto de Cataluña”, *Temas para el Debate*, nº 133, diciembre, 2005.

⁷⁴³ FERNÁNDEZ MARUGÁN, Francisco, “¿Una confederación tributaria?”, *Temas para el Debate*, nº 129-130, agosto-septiembre, 2005.

normativa estatal, predeterminar los procedimientos de elección de determinados miembros o representantes de la Generalitat ante organismos estatales”.

-11) En el apartado de régimen local, la enmienda del PSOE defiende el mandamiento de “*un régimen jurídico básico de los entes locales que no puede ser alterado por el Estatuto*”.

En enero de 2006, tomando como base estas enmiendas, el PSOE desplegó una gran actividad negociadora dirigida por Alfredo Pérez Rubalcaba y al final de la misma sólo quedaba pendiente acordar la negativa de los socialistas a incluir en el articulado el reconocimiento de Cataluña como nación y el cierre de la financiación autonómica.

El 21 de enero de 2006, el Comité Federal del PSOE celebró una reunión donde avaló estas negociaciones y en la que la vicesecretaria general del PSC, Manuela de Madre, reconoció que Zapatero había cumplido su compromiso con Cataluña.

El amago que hubo para frenar la aprobación del Estatuto en Cataluña no fue posible, entre otras cosas por la tajante negativa que hicieron al respecto ERC y el PSC en unas conversaciones que tuvieron lugar en La Moncloa. Después de esta negativa, Zapatero dio el visto bueno para permitir al PSC diera vía libre al Estatut en el Parlamento de Cataluña, que lo enviaran posteriormente al Congreso de los Diputados, pero con el compromiso de que se haría en este organismo una tarea de ajuste, que Alfonso Guerra denominaría como “*pasar el cepillo*” al Estatut.

Maragall por aquel entonces había sido marginado, algo que se evidenciaría con el pacto que firmaron en La Moncloa el presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero y Artur Mas, líder de CiU. Quizás este pacto de colaboración era uno de los actos de mayor madurez política a lo largo de todo este proceso. Andrés de Blas Guerrero opina al respecto que “*las relaciones de comprensión y colaboración deberían imponerse en los nacionalismos de España porque así lo quiere la inmensa mayoría de la sociedad española*”,⁷⁴⁴ algo que el propio Andrés de Blas decía que “*no han estado presentes en la génesis del proyecto de reforma del Estatuto de Cataluña*”.

Después, el 31 de marzo de ese mismo año, el Pleno del Congreso aprobó el dictamen de la Comisión Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña que entraría en vigor el 9 de agosto después de su paso por el Senado y su aprobación en referéndum en Cataluña. Concluía así un proceso que había incendiado el debate político en España en general y en el PSOE en particular. Muchos pensaron que el PSOE o, por ser más precisos el PSC, habían adoptado una deriva soberanista. José Miguel Larraya, opinaba que “*sean cuales sean sus motivos, lo políticamente real es*

⁷⁴⁴ DE BLAS GUERRERO, Andrés, “Las relaciones entre los nacionalismos de España, *El País*, 01-02-2006.

*que el PSC ha suscrito un proyecto de Estatuto que consagra una deriva hacia posiciones explícitamente nacionalistas. El preámbulo del nuevo Estatuto es un claro manifiesto, para todo aquel no quiera cerrar los ojos, de la voluntad soberanista que anima el proyecto”.*⁷⁴⁵

De la misma opinión era el politólogo, Manuel Madrid Delgado, para quien *“el Preámbulo del Estatuto es un ejemplo perfecto del mecanismo de creación ideológica nacionalista. La filosofía del Estatuto se fundamenta en que Cataluña es un precipitado histórico de luchas por sus libertades nacionales (que excluye a los catalanes no nacionalistas) y se mueve por la aspiración, el proyecto y el sueño de una Cataluña sin ningún tipo de obstáculos a la libre y plena interdependencia que una nación necesita hoy”.*⁷⁴⁶

Un aspecto muy polémico en el nuevo Estatuto ha sido el tratamiento de la lengua, una cuestión sobre la que se pronunció en su sentencia el Tribunal Constitucional, corrigiendo lo que a todas luces es una discriminación del castellano con respecto al catalán, en un proceso de inmersión lingüística que dura ya décadas y que como defiende el Catedrático de Derecho Constitucional por la Universidad Autónoma de Barcelona, Francesc de Carreras *“en poco tiempo, el castellano ha sido borrado de la Cataluña oficial, aunque sea muy utilizado en la calle, en la sociedad”*⁷⁴⁷, algo, a todas luces, inconstitucional.

De la misma opinión es la de Alberto López Basaguren, muy crítica con la propuesta lingüística del Estatuto de Cataluña. Para López Basaguren *“Cataluña lleva bastante tiempo madurando un intento de acercamiento, dentro de los límites propios, a una implantación del sistema de territorialidad a la suiza. Es decir, definir el catalán como lengua del territorio y, por tanto, dar un estatus subordinado al castellano, en caso de que se le reconozca algún estatus. Sólo que la situación española, desde el punto de vista lingüístico, no es en absoluto comparable a la situación suiza”.*⁷⁴⁸ Juan José Solozábal, por su parte, entiende que *“desde un punto de vista técnico constitucional, el deber de conocer un idioma cooficial (el catalán en este caso) no se puede imponer desde el Estatuto”.*⁷⁴⁹

Francesc de Carreras ha sido una de las voces más críticas dentro del mundo académico catalán por la deriva nacionalista del PSC. Para este experto constitucionalista la reforma del Estatuto de

⁷⁴⁵ LARRAYA, José Miguel “¿Hacia un nuevo período constituyente?”. Cuadernos de Alzate, nº 33, 2005

⁷⁴⁶ MADRID DELGADO, Manuel “Filosofía y problemática del Estatuto de Cataluña”, *Temas para el Debate*, nº 133, 2005.

⁷⁴⁷ DE CARRERAS, Francesc *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2006, pág. 278

⁷⁴⁸ LÓPEZ BASAGUREN, Alberto. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2006, pág. 290.

⁷⁴⁹ SOLOZÁBAL, Juan José. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2006, pág. 298.

Cataluña se debe a causas ideológicas y coyunturales “no por razones funcionales, por motivos que se puedan justificar en el mal funcionamiento del sistema. Las razones coyunturales son producto del resultado de las elecciones en Cataluña: el PSC, para derrotar a CIU, creyó que debía aliarse con ERC y, con esta finalidad, como tributo, se comprometió a reformar el Estatuto”⁷⁵⁰ y se mostraba especialmente preocupado por la actitud de ERC, socio del Gobierno catalán del PSC. Se preguntaba por qué ERC pretendía una reforma estatutaria y su respuesta era evidente, “obviamente porque es, fundamentalmente, un partido nacionalista. Un partido de esa naturaleza nunca puede aceptar la igualación competencial que establecieron los Pactos Autonómicos de 1992, orientando nuestro Estado hacia una forma federal. Cualquier partido esencialmente nacionalista debe mantener como horizonte la soberanía y, en el camino hacia ella, todos los cambios posibles para obtener más poder y para diferenciarse del resto de las Comunidades Autónomas. La razón del aumento de poder, es decir, de tener más competencias, es que su comunidad es una nación y no una región más de España”.⁷⁵¹

El ilustre constitucionalista catalán expresaba su lamento ante la actitud conformista del PSC en todo este proceso de reivindicación nacionalista catalana, con el riesgo de desintegración del Estado. De Carreras afirmaba que “tras estos últimos meses, tengo la impresión de que las reformas estatutarias se están emprendiendo sin norte ni guía, empujadas por los partidos nacionalistas, cuyo empeño no es que las Autonomías funcionen sino ir poco a poco desintegrando el Estado. Esto es legítimo y comprensible por su parte. Lo incomprensible sería que logaran tal objetivo mediante sus alianzas con partidos con referentes estatales como el PSC”.⁷⁵²

Otros autores, por el contrario, sí defendían el proyecto de reforma del Estatuto. El Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra, Carlos Viver Pi-Sunyer, hombre próximo al PSC, por cuanto fue nombrado en 2004 por el Tripartito director del Instituto de Estudios Autonómicos, defendía por lo que respecta a la acusación de asimetría e incluso de autodeterminación que “por mi parte, preferiría no hablar de asimetría. En su lugar, volvería a recuperar la idea del doble ritmo, porque si decimos que la propuesta de reforma catalana es generalizable, en el fondo estamos diciendo que también puede ser asumida por las demás Comunidades. Por otra parte, espero que en el proceso de reforma no surja el asunto de la autodeterminación porque, a mi parecer, este

⁷⁵⁰ De CARRERAS, Francesc. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2006, pág. 27.

⁷⁵¹ *Ibíd.*

⁷⁵² De CARRERAS, Francesc. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2006, pág. 28.

*derecho como tal no está reconocido en la Constitución y un Estatuto de Autonomía no es el lugar adecuado para proclamarlo”.*⁷⁵³

El PSC de Maragall apostó por dar pasos adelante en el autogobierno de Cataluña. Era una apuesta legítima si se hubiera olvidado de acercarse peligrosamente al soberanismo y hubiese apostado, como era la tradición del socialismo catalán, por el federalismo. Después de que Maragall abandonara la presidencia de la Generalitat y se distanciara del PSC, los socialistas catalanes intentaron reorientar, sin mucho éxito, el rumbo político del partido, por una senda que resumía la portavoz adjunta del PSC en el Parlamento, Laia Bonet: “*cualquier reforma futura del modelo de Estado debe avanzar hacia el federalismo y no dar pasos atrás*”.⁷⁵⁴

⁷⁵³ VIVER PI SUNYER, Carlos. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2006, pág. 253.

⁷⁵⁴ BONET, Laia, ABC, 16-1-2011, pág. 20.

IV.5.6.1.2-La sentencia del Tribunal Constitucional.

Tras entrar en vigor, el Estatuto fue recurrido por considerarlo inconstitucional en siete ocasiones por siete instancias distintas: el Partido Popular a través de la firma de sus diputados y senadores contra 187 artículos y disposiciones; el Defensor del Pueblo contra 112 artículos y cuatro disposiciones adicionales, y cinco comunidades autónomas (Comunidad de Murcia, contra el artículo 117, La Rioja contra 12 artículos y siete disposiciones adicionales, Gobierno de Aragón contra una disposición adicional, Generalidad Valenciana contra ocho artículos y cuatro disposiciones transitorias, Gobierno de las Islas Baleares contra lo que establece el Estatuto sobre el Archivo de la Corona de Aragón).

El 28 de junio de 2010, el Tribunal Constitucional ante el recurso de inconstitucionalidad presentado por diputados del Partido Popular, resolvió por seis votos a favor y cuatro en contra la constitucionalidad de la mayor parte del texto, haciendo observar la "*ineficacia jurídica*" del Preámbulo (donde constaba el término *nación* al referirse a Cataluña) aunque el fallo mantiene la definición de Cataluña como nación, y declaró 14 artículos inconstitucionales. En este punto el politólogo Manuel Madrid Delgado afirma que "*resulta indiferente que la definición nacional de Cataluña no figure en el articulado, porque el reconocimiento indirecto que se hace con el Preámbulo garantiza la conservación del sustrato filosófico que sostiene las aspiraciones últimas del Cuatripartito*".⁷⁵⁵

La sentencia tiene un manifiesto carácter nivelador: tanto en el terreno de lo simbólico (nación, fiestas, himnos y compañía), como en el de lo práctico. En este sentido, restringe los artículos del Estatut que daban mayor autogobierno a Cataluña en materia de política económica y tributaria o en la organización del poder judicial, limita la relación bilateral y atiende a un criterio sistemático de reforzamiento de las normas de base del Estado.

La ponencia de la sentencia fue redactada finalmente por la Presidenta, María Emilia Casas, y cuatro de los magistrados, pertenecientes al denominado *sector conservador*, presentaron un voto particular: Ramón Rodríguez Arribas, Jorge Rodríguez-Zapata, Vicente Conde y Javier Delgado.

El Tribunal Constitucional declaró 14 artículos inconstitucionales: el artículo 6 sobre lengua y nombres cooficiales, el 76 sobre el carácter vinculante de los dictámenes del Consejo de Garantías

⁷⁵⁵ MADRID DELGADO, Manuel, "Las facturas del pacto autonómico", *Temas para el debate*, nº 136, marzo 2006, pág. 69.

Estatutarias, el 78 sobre algunas funciones del Síndico de Agravios de Cataluña, el 95.5 sobre el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, el 97, 98, 99, 100 y 101 sobre el Consejo de Justicia de Cataluña, el 111 sobre las competencias compartidas entre el Estado y la Generalidad de Cataluña, el 120.2 sobre competencias de la Generalidad en cajas de ahorro, el 126.2 sobre competencia compartida en materia de crédito, banca, seguros y mutualidades no integradas en el sistema de seguridad social y el 206.3 sobre el nivel y cálculo de la participación de Cataluña en el rendimiento de los tributos estatales y mecanismos de nivelación y solidaridad.

Aquellos artículos que señaló la sentencia para su interpretación, deben serlo precisamente según el criterio del propio Tribunal, lo que se denomina "*fundamento jurídico conclusivo*":

-El artículo 5 sobre derechos históricos no puede argumentarse como equivalente a la disposición adicional primera de la Constitución, y no constituye un fundamento jurídico válido para justificar el autogobierno catalán distinto a la propia Constitución;

-El artículo 8 sobre símbolos nacionales de Cataluña, el término *nación* no tiene otro significado que el recogido para *nacionalidad* por la Constitución, reconocido en el artículo 2 de la Carta Magna y sin que pueda cuestionar la "indisoluble unidad de la Nación española".

-El artículo 34 sobre la "*disponibilidad*" lingüística de los comercios y negocios, no puede en ningún caso obligar al uso de una sola de las lenguas cooficiales: catalán o español.

-El artículo 50.2, sobre el fomento del catalán, señala que eso no puede confundirse con la posibilidad de prohibir el uso del "*castellano*" en cualquier caso y situación.

-El artículo 95.2, que señala la competencia del Tribunal Supremo para unificar doctrina, aclara el Constitucional que esa capacidad no limita la facultad de regularse por la Ley Orgánica del Poder Judicial para regular la función jurisdiccional que en cada momento histórico le corresponde al Tribunal Supremo, y por lo tanto lo señalado en el estatuto no es limitativo.

-El artículo 110, donde se señalan "*competencias exclusivas de la Generalidad*" las potestades legislativas, ejecutivas y reglamentarias, tienen como límite el artículo 149 de la Constitución en un sentido amplio, esto es, no son exclusivas si concurren con las del Estado, bien en el espacio físico, bien en el objeto jurídico.

-El artículo 129 sobre el derecho civil catalán, se debe entender la competencia limitada "a la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil especial de Cataluña", sin que limite la capacidad legal de legislación civil del Estado y la regulación general civil contenida en el artículo 149.1.8 de la Constitución.

-El artículo 183.1 sobre la Comisión bilateral Estado-Comunidad Autónoma para tratar competencias exclusivas del Estado, no limita la capacidad de este para su ejercicio ni la condiciona; el artículo 206.5 sobre los mecanismos de nivelación de las aportaciones económicas estatales a través de los tributos, el Constitucional aclara que solo se podrá argumentar cuando la alteración de la situación de Cataluña se deba a la aplicación estricta de los mecanismos de nivelación y no a otras causas;

-Sobre la Disposición adicional tercera, apartado 1, sobre infraestructuras del Estado, no menoscaba la capacidad de legislar de las Cortes ni del gobierno para fijar sus inversiones presupuestarias;

-Las Disposiciones adicionales sobre cesión de IRPF, IVA y otros impuestos, sólo es posible mediante acuerdo del órgano correspondiente y de las Cortes Generales.

Como era de esperar, la Sentencia del Tribunal Constitucional desembocó en una serie de declaraciones desde todos los ámbitos. La primera de ellas la del propio presidente del Tribunal Constitucional, Pascual Sala, quien afirmaba en una entrevista publicada en el diario *"El País"* que *"la sentencia del Estatuto, como todas, está para que se cumpla sin prejuicios y sin deducciones fuera de su concreta motivación"*.⁷⁵⁶

El presidente de la Generalitat, José Montilla, declaró que *"acatamos, pero no compartimos ni renunciamos. No nos conformamos, queremos el Estatuto íntegro"*⁷⁵⁷ y la vicepresidenta primera del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, declaró que *"el tribunal ha avalado la constitucionalidad del Estatuto en su práctica totalidad"* y añadía que *"el PP ha sufrido una derrota en toda regla"*. Todo quedaba enmarcado en una clave electoral, toda vez que estaban previstas para ese otoño de 2010 elecciones autonómicas en Cataluña.

Lo que también es evidente es que el Estatut lleva desplegándose cuatro años sin aparente incidencia y, ahora, aplicando la sentencia algunos proyectos puestos ya en marcha en base a ese

⁷⁵⁶ SALA, Pascual, *El País*, 31-1-2011, pág. 34.

⁷⁵⁷ MONTILLA, José, *El País*, 29-6-2010, pág. 11.

Estatuto deberán ser modificados. Esta es una cuestión de la que discrepan algunos dirigentes históricos del socialismo catalán como Isidre Molas, para quien *“el Estatut debe aplicarse porque está vigente y punto. En segundo lugar el Estatuto es lo que se pedía y lo que se aprobó, creemos que es constitucional. Todo el mundo ha encontrado un alivio porque es un desprestigio para el Estado y para el propio Tribunal ha sido muy grande y ha quedado muy debilitado. Ahora habrá que pasar un tiempo para recuperar su credibilidad, lo que no puede hacer el Tribunal es entender la Constitución no como un elemento de integración sino como un elemento de limitación de la voluntad de los españoles”*.⁷⁵⁸

Molas recordaba, en esta misma entrevista, al hilo de la resolución final de la sentencia una cosa muy importante que trasciende los propios argumentos jurídicos, que es el hecho de que se demuestra que el modelo constitucional sigue abierto y también la futura evolución política del propio Estatut, siempre que haya una mayoría política que los sustente. Molas apunta que *“al final ha salido una sentencia que en lo sustancial dice que es constitucional aunque eso no quiere decir que se cierre el tema, porque la Constitución española no da el modelo por cerrado y por tanto el modelo en España no se puede cerrar invocado a la Constitución, solo apelando a la mayoría política. Esta Constitución está hecha para que convivamos gente que tenemos criterios muy diferentes y que ha permitido que conviviera gente que antes se odiaba”*.

Para uno de los principales defensores del Estatuto de Cataluña, el Catedrático de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona, José Antonio González Casanova, *“toda la sentencia es un educado rechazo a las pretensiones del PP (...), no hay nada transcendental o incorregible que afecte a la plena constitucionalidad del Estatuto catalán. Lo único negativo afecta a todos los estatutos vigentes y futuros: la anulación del artículo 111, que establecía una definición del concepto de ley de bases diferente al de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”*⁷⁵⁹. González Casanova aclara, interpretando el contenido de la sentencia, que *“la reiterada indisoluble unidad de España es para certificar que Catalunya es una nación y al mismo tiempo una parte del Estado español, que, como todo Estado es, obviamente uno. Nación con N mayúscula equivale a Estado. Cataluña no tiene*

⁷⁵⁸ Entrevista concedida al autor de esta tesis doctoral el 1-2-2011

⁷⁵⁹ GONZÁLEZ CASANOVA, José Antonio, “Una sentencia leída al revés”, publicada en la revista “En construcción” nº 3, Trimestre 4, año 2010, pág. 17

*un Estado propio, pero no por eso deja de ser una nación (con minúscula) que tiene como propia una parte del Estado plurinacional español”.*⁷⁶⁰

Esta disociación que hace González Casanova entre nación y Estado la comparte Rafael Domingo Oslé, catedrático de la Universidad de Navarra, cuando dice que *“me parece imprescindible aprender a separar, en todos los ámbitos, el concepto de Estado de la idea de nación (...). Por eso, en su sentencia del Estatut, el Tribunal Constitucional ha acertado plenamente al minimizar el componente jurídico del concepto de nación favoreciendo así un uso en sentido más amplio. Se trata, en definitiva, de un modo de desvincular la idea de nación del concepto de Estado”.*⁷⁶¹

Ramón Máiz, catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Santiago de Compostela, piensa que la sentencia era *“desde el punto de vista del Estado, un paso atrás evidente en la federalización del Estado de las autonomías: la sentencia destila un antifederalismo evidente”*⁷⁶² y *“fundamenta la falsa idea de que el Estado de las Autonomías es una construcción sustantiva, ni unitaria, ni federal, y no el resultado de una larga y cambiante evolución”.* Máiz, apostaba por recuperar parte del Estatuto que se ha declarado inconstitucional a través de leyes orgánicas, cesión competencial y también por *“abordar la reforma de nuestro sistema político en términos explícitamente federales, que deje de retroalimentar una lucha de esencias, entre el nacionalismo español y los nacionalismos soberanistas”.*⁷⁶³

Por el contrario, Javier Tajadura Tejada, no opina que esta sentencia signifique un freno para la federalización de España sino lo que ha tratado de cerrar es un hipotético proyecto confederal de los nacionalismos catalán y vasco: *“en su sentencia sobre el Estatuto de Cataluña, el Tribunal Constitucional no ha cerrado la puerta a la federalización de España. Esa puerta sigue abierta, y es el procedimiento de reforma constitucional. Lo que ha cerrado, y lo ha hecho porque estaba obligado a ello, es el camino que conducía a la confederación”.*⁷⁶⁴

Fernando Vallespín, catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Autónoma de Madrid, defendía que *“la sentencia abunda en el proceso de desafección entre Cataluña y España (...) provoca una radicalización del impulso secesionista que hay en Cataluña (...) y genera*

⁷⁶⁰ *Ibíd.*, pág. 16.

⁷⁶¹ DOMINGO OSLÉ, Rafael, “Entre el nacionalismo y la *nacionalitis*”, *El Mundo*, 28-1-2011, pág. 17.

⁷⁶² MÁIZ, Ramón, entrevista publicada en la revista *En construcción*, nº 3, Trimestre 4, año 2010, pág. 8

⁷⁶³ *Ibíd.*

⁷⁶⁴ TAJADURA TEJADA, Javier, “El horizonte federal de España”, *El País*, 7-1-2011.

una fragmentación de los posicionamientos políticos en Cataluña".⁷⁶⁵ Añadía, además, algo muy importante que es el freno definitivo que ha puesto el Tribunal Constitucional al proceso de desarrollo estatutario ya que, en sus palabras, *"la sentencia sí afecta, con carácter general, a un modelo territorial. La gran cuestión es si los estatutos de segunda generación, como es el de Cataluña, pueden ir más allá de esta interpretación más restrictiva del Tribunal Constitucional, o si es necesaria una reforma constitucional para ampliar los límites. Y esta sentencia lo que parece decir es que se cierra el asunto y que no podemos hacer nada más. Si queremos cambiar el modelo, tenemos que cambiar la Constitución"*.⁷⁶⁶ Para finalizar y teniendo como referencia la sentencia, apuesta porque *"no se producirá un desarrollo federal consciente mientras no se "destabuice" el término y mientras no se acepte una reforma federal en la línea constitucional que pase por la reforma del papel del Senado, básicamente"*.⁷⁶⁷

Para Javier Torres Vela, ex presidente del Parlamento andaluz y destacado miembro del Partido Socialista de Andalucía, *"la sentencia, al avalar más del 95% del texto estatutario, consolida en los sustancial el avance federalista que planteaba la tercera oleada de reformas, lideradas por las de Cataluña y Andalucía, aunque no resuelve una cuestión central, que es asumir la realidad plurinacional de España, abordar de una vez por todas que España es una nación de naciones y articular el Estado como un Estado federal"*.⁷⁶⁸ Al igual que Fernando Vallespín, Torres Vela piensa que *"la mayoría del Tribunal Constitucional actual ha querido marcar el límite al desarrollo autonómico posible con la Constitución de 1978, lo que pienso que es un error"* y con todo ello, reflexiona sobre el carácter abierto de la Constitución de 1978, que *"respecto a la organización territorial del Estado ha ido produciendo un modelo del mismo federalizante, pero no federal al menos en algunos aspectos como la tutela competencial que sobre muchas materias mantiene el Estado y la inexistencia de una cámara territorial en las Cortes Generales"*.⁷⁶⁹

Tampoco le gusta la sentencia a Juan José Solozábal, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid, quien afirma que *"la sentencia no nos gusta a casi nadie en su totalidad, pero hay un Estatuto nuevo, que ha pasado en su, casi, integridad por el filtro del Tribunal (...), pero en cuanto al fondo también hay alguna novedad: acoge con gusto, los desarrollos federales del Estatuto, sobre todo la idea de que las Comunidades Autónomas tienen algo que decir en el*

⁷⁶⁵ VALLESPÍN, Fernando. Entrevista publicada en la revista "En construcción", nº 3, Trimestre 4, año 2010, pág. 9.

⁷⁶⁶ *Ibid.*

⁷⁶⁷ *Ibid.*

⁷⁶⁸ TORRES VELA, Javier. Entrevista publicada en la revista "En construcción", nº 3, Trimestre 4, año 2010, pág. 10.

⁷⁶⁹ *Ibid.*

ejercicio de las competencias exclusivas del Estado”⁷⁷⁰. Así mismo, Solozábal abunda en el techo competencial que marca esta sentencia, afirmando que “*creo que esta sentencia muestra hasta dónde puede llegar nuestro Estado autonómico, hasta donde da de sí (...) insiste en la diferencia entre Estado autonómico y el federal, hace una lectura federal de nuestro Estado autonómico. Nuestro Estado autonómico (...) es un verdadero Estado federal*”.⁷⁷¹

En la agenda del presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero y en la del President de la Generalitat, José Montilla, había hueco para intentar dar soluciones políticas a aquellas cuestiones que el Tribunal Constitucional había anulado por vía judicial. El propio José Montilla, días después del fallo judicial decía que “*la propia Constitución y el Estado de Derecho permiten recuperar muchos estos aspectos a través de la modificación de leyes orgánicas y de otras normas que, desde luego, nosotros vamos a impulsar*”.⁷⁷²

Para finalizar con esta ronda de reflexiones políticas desde el ámbito de la izquierda socialista, el doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Pompeu Fabra, Albert Branchadell, ponía el foco en el apartado lingüístico de la sentencia al apuntar que “*la sentencia del Tribunal Constitucional ha supuesto un serio revés para las aspiraciones catalanas en materia lingüística y, con ello, para el federalismo lingüístico en España*”.⁷⁷³

El contenido de la sentencia, bajo mi punto de vista, no hubiese tenido tanta relevancia si hubiera habido un liderazgo fuerte en el PSOE y en el PSC. Es una opinión que comparto con Felipe González, quien piensa que esa sentencia sobre el Estatuto “*sería casi irrelevante con un liderazgo fuerte*”.⁷⁷⁴ Lo malo era que en esta época se vislumbraba el declive político de un Zapatero que anunciaba el 2 de abril de 2011 ante el Comité Federal reunido al efecto, que no se presentaría como candidato del PSOE a la presidencia del Gobierno en las elecciones de 2012, y de un Montilla que perdería posteriormente las elecciones al Parlamento catalán el 28 de noviembre de 2010. En esta cita electoral, el PSC sufriría un histórico descalabro electoral a manos de CiU, a pesar de haber hecho un esfuerzo importante por profundizar en el autogobierno de Cataluña y por haberse enfrentado a una difícil ecuación: la de ser catalanista de cara a los españoles y la de ser españolista de cara a los catalanes.

⁷⁷⁰ SOLOZÁBAL, Juan José. Entrevista publicada en la revista “En construcción”, nº 3, Trimestre 4, año 2010, pág. 11

⁷⁷¹ *Ibíd.*

⁷⁷² MONTILLA, José. Entrevista concedida al diario *El Mundo*, 15-11-2010, pág. 8.

⁷⁷³ BRANCHADELL, Albert, “Un revés antifederal”, *En construcción*, nº 3, Trimestre 4, año 2010, pág. 13.

⁷⁷⁴ Extracto del libro “¿Aún podemos entendernos?” de Felipe González, Miquel Roca y Lluís Bassets. Editorial Planeta, Barcelona, 2011.

El propio Montilla se definía en una ecuación que no le sirvió para liderar un nuevo proyecto político alejado de las tensiones que le procuraba su alianza con ERC, como *“no soy nacionalista, soy catalanista, que es otra cosa, y soy federalista. Soy español, sí. Lo que no soy es españolista, eso es otra cosa. A los que queremos y creemos que el futuro de Cataluña está en España y con España nos duele que desde España haya formaciones que han trabajado no para el encuentro, no para la concordia, sino para la confrontación. Así no se ayuda a que España sea más fuerte, sino todo lo contrario: se la debilita”*.⁷⁷⁵

Sin lugar a dudas eso habla de un hombre que apostó fuerte a una sola carta: la defensa a ultranza de un Estatuto que se ha visto desautorizado en parte por la propia sentencia del Tribunal Constitucional, circunstancia que terminó con las escasas posibilidades de ser reelegido presidente de la Generalitat de Cataluña, ya que la constante descoordinación con su socio de gobierno, ERC, había hecho el resto del camino que le conducía a su debacle electoral.

En otro orden de cosas, pienso que la sentencia del Tribunal Constitucional marca el tope competencial que podrán tener las Comunidades Autónomas en la reforma de sus estatutos y como opina, Josep Ramoneda, ha *“impuesto el cierre del Estado autonómico”*,⁷⁷⁶ el cual añade que *“es lo que explica el triunfalismo del PSOE y la discreción del PP, entendiendo que esta sentencia dibuja el punto máximo de elasticidad de la Constitución”*,⁷⁷⁷ aunque advierte, en clave interna del PSOE que *“el federalismo sale tocado de este envite”*.

En ningún caso se debería haber llegado al punto de que el Tribunal Constitucional marcara la doctrina definitiva al respecto, ya que como nos recuerda muy lúcidamente, el profesor Pedro de Vega, *“la participación activa del Tribunal Constitucional en el proceso de consolidación autonómica, lejos de servir para cerrar definitivamente ese proceso que debió ser clausurado por el Poder Constituyente en el momento de redactar la Constitución, para lo que ha servido realmente ha sido para perpetuarse”*.⁷⁷⁸

La sentencia era algo de vital trascendencia para el todo el desarrollo estatutario en el resto de las Comunidades Autónomas. Así lo pensaba Enoch Albertí, quien decía que *“la sentencia establecerá la*

⁷⁷⁵ MONTILLA, José. Entrevista concedida al diario *El Mundo*, 15-11-2010, pág. 8.

⁷⁷⁶ RAMONEDA, Josep, “El contexto”, *El País*, 15-07-2010.

⁷⁷⁷ RAMONEDA, Josep, “Federalismo, soberanismo, independencia”, *El País*, 1-7-2010.

⁷⁷⁸ DE VEGA, Pedro, “Prólogo”, en Santiago Roura, *Federalismo y Justicia Constitucional en la Constitución española de 1978*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003, pág. 18

doctrina que determinará el desarrollo autonómico” y también Paloma Biglino Campos, directora del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, la cual apunta que “en los países de nuestro entorno, las constituciones establecen claramente las competencias que corresponden a cada uno. Aquí no se hizo así, de manera que ahora le toca al Alto Tribunal, una tarea que en otros países ha sido asumido por el poder constituyente”.⁷⁷⁹

Otros autores no han ahorrado críticas a todo este proceso de renovación estatutaria. Algunos creen, como Andrés Morales, catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad Carlos III de Madrid, que *“con el Estatuto de Cataluña el Estado se ha debilitado”* y apostilla que *“el riesgo no es un Estado federal, en el que ya vivimos, sino una confederación, y ese riesgo existe”*.⁷⁸⁰ De la misma manera se expresaba Eugenio Trías, al apuntar al principio del proceso del Estatut, que *“la apelación de Pascual Maragall hacia una España regida por un estado federal asimétrico, que a la vez constituye una confederación de naciones soberanas es un auténtico delirio”*.⁷⁸¹

Esa deriva confederal, fruto de las reformas estatutarias, en particular la catalana, es apuntada por Antonio Elorza, que criticaba en especial la reforma financiera interterritorial, aludiendo a que *“lo grave es el planteamiento del president Montilla, que se limita a esgrimir frente al Estado la supuesta imposibilidad de que Cataluña soporte la situación actual, proponiendo la aplicación del principio que ya contenía la Constitución de los confederados en la guerra de Secesión americana: no aportar recursos para disminuir la desigualdad interterritorial. Es la afirmación más nítida de un principio de bilateralidad, que reposa sobre la lógica interna del Estatut, por encima de los remiendos para constitucionalizarlo”*.⁷⁸² Elorza se mostraba especialmente preocupado, como un buen número de dirigentes socialistas, por el tema de la bilateralidad que destilaba, hasta su corrección por el Tribunal Constitucional, el Estatuto de Cataluña, porque recuerda que *“la bilateralidad es lo propio de las Confederaciones, que en los dos últimos siglos todas han estallado”*.⁷⁸³

En esta misma línea de razonamiento se inscribía la del catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco, Javier Corcuera, quien opina que no se puede extender el modelo competencial al resto de las Comunidades Autónomas, porque pondría en riesgo la fortaleza del propio

⁷⁷⁹ BIGLINO, Paloma, *Público*, 10-1-2010, pág. 4.

⁷⁸⁰ MORALES MOYA, Andrés, Seminario “Nación y nacionalismo español en la época contemporánea”, Fundación Vocento.

⁷⁸¹ TRÍAS, Eugenio, *El Mundo*, 15-2-2005.

⁷⁸² ELORZA, Antonio, “El síndrome confederal”, *El País*, 29-08-2008.

⁷⁸³ ELORZA, Antonio, “Catalunya o la caja de Pandora”, *El País*, 30-11-2009.

Estado central. Corcuera dice que *“la generalización de una ampliación competencial como la que se prevé en el proyecto de reforma del Estatuto de Cataluña supondría construir, dicho sea en palabras de Gumersindo Trujillo, un Estado inerme, incapaz de llevar a cabo sus políticas propias no de garantizar la solidaridad. La alternativa, volver al sistema de comunidades de “primera” y de “segunda” tampoco es buena”*.⁷⁸⁴

Se cerraba así el capítulo, sin duda, más polémico, espinoso y tortuoso de la vida política española de los últimos cinco años. El PSOE no vivió ajeno a todas estas turbulencias que se abría en el proyecto de Maragall de reformar un Estatuto de Cataluña que se había quedado anquilosado. De momento ha terminado con la sentencia del Tribunal Constitucional que, aunque con la boca pequeña, se ha recibido con gran agrado dentro de las altas esferas del poder del PSOE: por un lado, el PP perdía una de las principales bazas de oposición y, de otro lado, el PSOE cerraba el proceso de reformas estatutarias en el que había puesto tanto en juego en los últimos tiempos, tal vez sin calcular debidamente los riesgos que asumía.

⁷⁸⁴ CORCUERA, Javier. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2006, pág. 6.

IV.5.6.2-LA REFORMA DEL ESTATUTO DE ANDALUCÍA

El Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado en 1981, era uno de los pocos que no había sido objeto de reformas. El presidente de la Junta, Manuel Chaves, en el debate sobre el estado de la Comunidad, anunciaba, por sorpresa, una propuesta relativa a la reforma del Estatuto de Andalucía. Después, esta propuesta se sometió a votación en la que sólo el PSOE votó a favor, ya que el PP votó en contra e IU se abstuvo. A continuación, Chaves convocó a los siete ponentes del Estatuto de 1981, para que realizasen un informe sobre la reforma. Finalmente, más o menos por las fechas en las que se empezaba a promover el Estatuto de Cataluña, el 16 de diciembre de 2003, se presentaron las *“Bases para la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía”*, un documento con el que el PSOE concurría a las Elecciones Autonómicas de marzo de 2004 que ganaría por mayoría absoluta.

El presidente del Consejo Consultivo de Andalucía, Juan Cano Bueso, resumía la intencionalidad del nuevo Estatuto: *“Andalucía aspira a marcar las pautas de una reforma tranquila, completamente ajustada a la Constitución y, en términos generales, respetuosa con las bases y con las leyes orgánicas de desarrollo constitucional”*⁷⁸⁵ y añadía su apuesta por el desarrollo de las reformas estatutarias a nivel de toda España, ya que *“aunque de momento nos pueden faltar las ideas de referencia, hay que apostar por la reforma constitucional y estatutaria, aunque sólo fuere para legitimar políticamente el sistema ante esta nueva generación de ciudadanos”*.⁷⁸⁶

La propuesta de reforma se circunscribe a un contexto de autonomismo, a diferencia del soberanismo del estatuto de Cataluña. Como apuntaba, José Tudela Aranda, *“la identidad presenta un rasgo netamente diferenciado de lo visto en Cataluña. El legislador andaluz ha querido dejar claro, y también rotundamente, que esa identidad es compatible con la pertenencia a la nación española”*.⁷⁸⁷ Era el concepto que recordaba Alfonso Guerra, *“soy andaluz español. Por eso no entiendo ni acepto que para afirmar las raíces andaluzas haya que confrontarlas con las españolas”*.⁷⁸⁸

El propio ministro de la Presidencia, Ramón Jáuregui, ponía el énfasis en el espíritu reformista y actualizador del nuevo Estatuto, puntualizando que *“la reforma estatutaria de Andalucía está planteada como la pretensión de actualizar el modelo estatutario que surge de 1978 y que queda*

⁷⁸⁵ CANO BUESO, Juan. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias, Madrid 2006 pág. 269

⁷⁸⁶ *Ibid.*, pág. 28.

⁷⁸⁷ TUDELA ARANDA, José. “El camino perdido. La identidad en el proceso de reformas estatutarias”, *Cuadernos de Alzate*, nº 39, 2008, pág. 90.

⁷⁸⁸ GUERRA, Alfonso, *El País*, 1-3-2011, pág. 16.

*plasmado en el Título VIII CE. Su fin no es otro que corregir deficiencias y actualizar competencias para subsanar lagunas que quedaron pendientes”.*⁷⁸⁹

Entre septiembre de 2004 y enero de 2006 se trabajó en la ponencia de reforma creada por el Parlamento de Andalucía. La Proposición 7/2006 de Reforma del Estatuto de Autonomía fue firmada sólo por el PSOE e IU, ya que PP y Partido Andalucista votaron en contra.

Estos trabajos de la ponencia llevaban medio año de retraso con respecto a la ponencia de reforma catalana y también se aprobó ocho meses después, con lo cual los ponentes andaluces tuvieron como punto de referencia a los catalanes.

El presidente de la Junta, Manuel Chaves, consideraba que *“nuestra idea de España, la idea andaluza de España, pasa también por un Estado sólido, con instrumentos y recursos necesarios para cumplir su alta misión constitucional: garantizar la igualdad de todos los españoles y españolas, la cohesión y el progreso armónico de todos los territorios, el derecho a la autonomía, la unidad y la libertad”*,⁷⁹⁰ a lo que añadía que *“no podemos callar ante los intentos de condicionar, desde alguna de las partes, el futuro de todos. Hablo, por supuesto, de desafíos constitucionales como el extinto Plan Ibarretxe. Pero también me refiero a intentos de imponer criterios que obligarían a una futura reforma constitucional o que condicionarían seriamente el futuro sistema de financiación autonómica o la gestión de la Seguridad Social”*.

A diferencia del Estatuto de Cataluña, el andaluz siempre contó con una buena sintonía del PSOE a nivel nacional ya que Manuel Chaves era el presidente del partido y Alfonso Perales, andaluz y hombre de máxima confianza de Chaves, era el secretario de Política Autonómica Federal. Pero como sucedió en el Estatuto catalán y en el resto de estatutos había dos fases: la primera, la del Parlamento andaluz que pretende *“conseguir el máximo de autogobierno y de competencias en el marco de nuestra Constitución”*⁷⁹¹ y la segunda fase, en las Cortes Generales, donde se tuvo que ajustar al corte dado al Estatuto catalán y también por la negociación con el PP para conseguir su voto a favor.

Con todo, uno y otro estatuto, siempre fueron motivo de comparación, incluso hubo similitudes, porque también en el Preámbulo se utiliza para Andalucía el término de *“realidad*

⁷⁸⁹ JÁUREGUI, Ramón *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias, Madrid 2006 pág. 291.

⁷⁹⁰ CHAVES, Manuel, “Una idea andaluza de España”, ABC, 28-2-2005.

⁷⁹¹ CHAVES, Manuel, Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía, nº 71 de la VII Legislatura, pág. 4625.

*nacional*⁷⁹²” y también el comúnmente aceptado como “*nacionalidad histórica*”, que viene reflejado en su artículo 1 de su Título Preliminar, aunque ambos términos distan mucho del término de “*nación*” que viene expresado en el Preámbulo del Estatuto de Cataluña.

No obstante, lo determinante, lo que diferencia a ambos modelos es como apunta Juan-José López Burniol en el diario “*El País*”, es que, en vista del Estatuto de Cataluña, los catalanes “*han dejado de entender la política española como un proceso de regeneración del Estado, que a todos afecta y a todos beneficia, para considerarla como un terreno de juego impuesto en el que sólo importa obtener un buen resultado en la confrontación bilateral planteada*”⁷⁹³ y, por el contrario, el Estatuto de Andalucía avanza en el desarrollo del Estado autonómico hasta alcanzar un Estado federal, proceso para el que sería necesario, además una reforma constitucional que convierta el Senado en una cámara territorial decisoria y establezca los órganos de colaboración vertical y horizontal que eviten la proliferación de relaciones bilaterales entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas.

El Estatuto andaluz se articula en torno a dos ejes vertebradores: el compromiso social y la calidad de la democracia. Recoge derechos de nueva generación como el de vivir con dignidad el proceso de la muerte (art.20), a una buena administración (art. 31), a la igualdad entre hombres y mujeres (art. 15) o la presencia equilibrada de hombres y mujeres en el nombramiento de titulares de órganos directivos de la Administración (art. 135).

También recoge la creación de un Consejo de Justicia autonómico, subordinado al Consejo General del Poder Judicial (art 144), la posibilidad de colaborar con el Estado a través de mecanismos bilaterales y multilaterales (art 88) e incluso la creación de un Consorcio Estado-Comunidad Autónoma de carácter tributario, donde participarán de forma paritaria las dos administraciones (art 181).

Finalmente, pasado el filtro del Congreso, se aprobó el 2 de noviembre de 2006, en el pleno del Congreso de los Diputados, después pasó por el trámite de la aprobación en el Senado, y fue ratificado en referéndum el 18 de febrero de 2007, con el 87,4% votos emitidos. La votación fue todo un éxito, toda vez que durante gran parte del período de su tramitación no contó con el apoyo del Partido Popular, lo que le hubiera condenado como en el caso de Castilla La Mancha a su no aprobación. El Estatuto fue aprobado como Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo.

⁷⁹² Estatuto de Andalucía. Preámbulo, pág. 3.

⁷⁹³ LÓPEZ BURNIOL, Juan José, “Andalucía lidera, Cataluña dimite”, *El País*, 16-4-2009.

En estos momentos, el Estatuto de Andalucía es el punto de referencia del PSOE para la modificación del resto de los estatutos venideros. Se considera equilibrado y medurado y, sobre todo, responde a los dos grandes objetivos del PSOE: profundizar en el autogobierno, respetando los límites de la Constitución, aunque como el Estatuto catalán ha sufrido una corrección en forma de sentencia por parte del Tribunal Constitucional. El alto tribunal ha anulado el artículo 51 del Estatuto andaluz, que otorgaba a Andalucía las competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del río que transcurran por su territorio. El Tribunal Constitucional acordó por unanimidad, en la sentencia 30/2011, publicada el 16 de marzo de 2011⁷⁹⁴ declarar este artículo inconstitucional, atendiendo el recurso planteado por la Junta de Extremadura, gobernada también por los socialistas, ya que *“al compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica supracomunitaria, como es la del Guadalquivir, vulnera el artículo 149.1.22ª de la Constitución española”*.⁷⁹⁵ Para intentar limitar los efectos de esta sentencia el presidente de la Junta, José Antonio Griñán, anunciaba que *“habrá que hacer una labor de arquitectura jurídica”*⁷⁹⁶ para conseguir la *“mayor gestión posible”* de los recursos de la cuenca del Guadalquivir, en alusión a la vía del artículo 150.2 de la Constitución española, por el que el Estado puede delegar a las comunidades materias de titularidad estatal. La sentencia del Constitucional abre muchos interrogantes porque la Junta tiene ya en sus manos la transferencia. Este acuerdo se logró en un tiempo récord -en 18 meses desde la entrada en vigor del Estatuto- y ha supuesto que la comunidad gestione 53 de los 57 embalses del Guadalquivir y asuma 704 empleados públicos. El coste efectivo de la transferencia ascendió a 123 millones de euros.

Con todo sigue siendo el espejo en el que los socialistas quieren fijarse en la reforma de los futuros Estatutos de Autonomía que puedan plantearse en un futuro, sobre todo teniendo en cuenta, que fue un Estatuto que contó con el apoyo tanto de IU como del PP andaluz, algo imprescindible para que cualquier Estatuto de autonomía futuro tenga posibilidades ciertas de sobrevivir al cambio de los gobiernos.

⁷⁹⁴ <http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=100903>

⁷⁹⁵ *El País*, 18-3-2011, pág. 24.

⁷⁹⁶ *El País*, 22-3-2011.

IV.5.6.3- LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE ARAGON, BALEARES, COMUNIDAD VALENCIANA, CASTILLA Y LEON Y EXTREMADURA.

El proceso que inicia Cataluña en el año 2003 fue recogido por Andalucía y por un conjunto de Comunidades Autónomas que reclamaban un mayor autogobierno por vía de la reforma de sus Estatutos.

Fueron muchas las Comunidades Autónomas que iniciaron los trabajos para la reforma estatutaria, pero son muchas menos, que, por diversas razones, han llegado a culminar este proceso. A excepción de Cantabria y la Comunidad de Madrid, el resto se apuntaron al carro de mejorar sus estatutos. Así a lo largo de los años, 2004, 2005 y 2006, Asturias, Galicia, La Rioja, Navarra, Murcia, Canarias, País Vasco, con la propuesta del PSOE de mejorar el Estatuto de Guernica, y las ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla, iniciaron los trabajos para preparar ponencias que concluyeran en la redacción final de un Estatuto aprobado en las Cortes Generales, pero finalmente no llegaron a consumarse, fundamentalmente por la falta de acuerdo entre el PP y el PSOE.

En Canarias, la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía fue aprobada por el Parlamento autonómico el 13 de septiembre de 2006 y presentada en el Congreso de los Diputados para continuar su posterior tramitación, aunque el proceso quedó paralizado por la salida del PP del gobierno canario la pasada legislatura. En esta propuesta de Estatuto se habían planteado cambios en el sistema de organización administrativa, la inmigración, la policía autonómica y el reconocimiento del canario como modalidad lingüística.

En el Principado de Asturias, el Gobierno autonómico encargó una serie de trabajos que versan sobre competencias, financiación, papel de las instituciones en la cooperación del Estado. Sus objetivos eran, antes de fracasar su proyecto de reforma, aumentar las cotas de autogobierno, la definición de la Comunidad, la cooficialidad del bable y la Ley Electoral.

En la Comunidad de Murcia se constituyó una Comisión Especial para estudiar la reforma del Estatuto. La gestión del agua era uno de sus objetivos prioritarios, cuestión que Murcia tenía impugnada del nuevo Estatuto de Castilla La Mancha, en el punto de la derogación del Trasvase Tajo-Segura, aunque finalmente éste último estatuto se ha paralizado en las Cortes Regionales de Toledo, por falta de acuerdo entre el PSOE y PP, justamente, por este mismo punto de desacuerdo.

En Navarra, en el Parlamento foral, había una comisión para la reforma del Amejoramiento del Fuero y entre sus objetivos estaba la eliminación de la Disposición Transitoria cuarta de la Constitución que posibilita una unión entre el País Vasco y Navarra. Todo acuerdo cayó en vía muerta

con la ruptura entre UPN y PP, dos socios de Gobierno, que dejaron a Navarra en una delicada situación política en esta misma legislatura.

En La Rioja, en el año 2005, se formó un grupo de trabajo que tenía como objetivo prioritario estudiar las 30 competencias que hasta este momento no tiene (desde defensa de la competencia a gestión de algunas subvenciones, Paradores de Turismo, Protección Civil, etc), pero, por el momento, aún no se ha tramitado un proyecto de Reforma de Estatuto que pueda llegar a las Cortes Generales.

En Galicia, el presidente de la Xunta, el socialista Emilio Pérez Touriño, inició la reforma del Estatuto, pero pronto observó que sería inviable sin el apoyo del PP, que aglutinaba casi el 50% de los parlamentarios en el Parlamento Autonómico, por lo que pospuso hasta mejor oportunidad la reforma estatutaria.

Por el contrario, Extremadura ha culminado un buen trabajo, con la aquiescencia del PP, y el pasado 28 de enero de 2011 quedó aprobada la Ley Orgánica 1/2011 (B.O.E nº 25 de 29-01-2011),⁷⁹⁷ que reformaba el Estatuto de Autonomía de 1983. Sus competencias son mejoradas y clarificadas a lo largo de siete títulos, 91 artículos y 7 disposiciones adicionales y, en líneas generales, supone un salto cualitativo sobre el anterior estatuto, aunque su propio presidente, Guillermo Fernández Vara, apunta que personalmente apuesta por plantear la *“posibilidad de repensar el Estado de las autonomías en su faceta más institucional o, si se quiere, burocrática”*.⁷⁹⁸ La reforma introduce un preámbulo, recoge derechos y deberes, amplía las competencias de la Comunidad Autónoma y establece nuevos organismos: el Consejo Consultivo con sede en Badajoz, el Consejo de Cuentas con sede en Cáceres, el Personero del Común (Defensor del Pueblo) con sede en Plasencia, el Consejo de Justicia de Extremadura y el Consejo Económico y Social con sedes en Mérida. El texto reformado apuesta por una mayor descentralización hacia los municipios y por una mayor financiación, cuestión que destacó el presidente autonómico Fernández Vara en el antiguo salón de Plenos del Senado, subrayando que *“fortalece el autogobierno de Extremadura, pero tiene un valor de corresponsabilidad compartida”*.⁷⁹⁹

En Baleares, se reformó y aprobó mediante la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, su Estatuto de Autonomía con el total acuerdo entre PP y PSOE. Se reconoce en el nuevo Estatuto, la insularidad y el desarrollo de las competencias necesarias para contener esta *“desventaja geográfica”*

⁷⁹⁷ <http://www.juntaex.es/extremadura/junta-extremadura/estatuto-autonomia/index-ides-idweb.html>.

⁷⁹⁸ FERNÁNDEZ VARA, Guillermo, “Extremadura, dueña de su destino”, *Público*, 30-6-2010.

⁷⁹⁹ ABC, 14-1-2011, pág. 20.

con respecto al resto de regiones de España, incluida la creación de una Hacienda propia y de una Policía Autonómica.

Baleares es considerada como una nacionalidad histórica (art 1). Dispone de una Carta de derechos sociales reconocida en el artículo 16 y también de un amplio abanico de derechos de última generación como el de acceso a nuevas tecnologías (art. 29), el derecho a una buena administración (art.14), el derecho a una renta mínima de ciudadanía (art. 21) y la protección ante la violencia de género (art. 16). Asimismo, el Estatuto recoge la creación de un Consejo de Justicia autonómico (art. 96) y de una Comisión Mixta de Economía y Hacienda (art. 125).

En Aragón, con el acuerdo PP-PSOE, se reformó el Estatuto y fue aprobado en virtud de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril. Mejora sus competencias, pero el Gobierno de La Rioja, recurrió el artículo 19, el 72 y la disposición adicional quinta de su estatuto ante el Tribunal Constitucional por supuesta invasión de competencias en el tema del agua, una materia de la que los aragoneses han hecho bandera en los últimos años.

Cabe destacar que, frente a otros textos, la regulación de la identidad se hace en el texto aragonés con mesura, aunque se considera a Aragón como nacionalidad histórica (art. 1). Quizás esa timidez a la hora de reivindicar una identidad política propia fue la razón por lo que la Chunta Aragonesista votase finalmente en contra del Estatuto de Autonomía.

Como cuestión destacada, en relación al patrimonio cultural se hace una llamada expresa a la recuperación de los bienes integrantes del patrimonio que se encuentran fuera del territorio aragonés, en alusión directa al conflicto de los bienes de la Franja, cuestión asociada a la identidad colectiva aragonesa.

Como el resto de estatutos se contempla la creación de un Consejo de Justicia autonómico (art. 64) y la de un Consorcio Estado-Comunidad Autónoma en materia tributaria (art. 106).

En Castilla y León, en cumplimiento de la voluntad manifestada por las Cortes de Castilla y León en el pleno del 23 de julio de 2005, se creó el 7 de abril de 2006 una Comisión No Permanente para el Estudio de la Reforma del Estatuto de Autonomía. El pleno del Congreso dio luz verde el 30 de octubre de 2007 al proyecto de reforma estatutaria, pactado previamente por el PP-PSOE de Castilla y León.

El Estatuto quedó definitivamente aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre. En el nuevo texto se reconoce a Castilla y León como comunidad histórica y se han ampliado las

competencias, también en materia de agua, con la gestión exclusiva de la Cuenca Hidrográfica del Duero. Por esta cuestión la Junta de Extremadura interpuso un recurso de inconstitucionalidad, concretamente al artículo 75.1, argumentando que Castilla y León se había apropiado en exclusiva de las aguas del Duero, afectando a los intereses de los municipios cacereños de Robledillo de Gata y Descargamaría, limítrofes con la provincia de Salamanca. El Tribunal Constitucional, en virtud de la sentencia 32/2011,⁸⁰⁰ de 17 de marzo de 2011, anulaba el citado artículo, lo que supuso en palabras del portavoz de la Junta de Castilla y León, José Antonio de Santiago-Juárez, “*una decepción colectiva*”⁸⁰¹, ya que habido sido fruto, en palabras del portavoz, de un “*anhelo de todas las organizaciones sociales y partidos políticos de la Comunidad que participaron en la concepción del Estatuto*”. Por su parte, el secretario general del Partido Socialista de Castilla y León, Oscar López, se mostró dispuesto a “*buscar y promover fórmulas para que Castilla y León asuma la mayor cantidad de competencias que establece el Estatuto*”, lo que conllevaría una reforma del texto estatutario “*que haga viable la gestión del Duero por parte de la Comunidad*”.⁸⁰²

Una importante singularidad en el relato identitario del Estatuto castellano-leonés son las referencias a la relación de la Comunidad con España, algo que sólo aparecería con fuerza en el Estatuto de Andalucía explicitándose en el Preámbulo que “*su personalidad, afianzada sobre valores universales, ha contribuido de modo decisivo a lo largo de los siglos a la formación de España como nación y ha sido un importante nexo de unión entre Europa y América*”. En su artículo nº 1 se define a Castilla y León como “*comunidad histórica y cultural*”, algo absolutamente razonable pero tampoco el Estatuto castellano-leonés es excepción en la apuesta por cosas absolutamente estrambóticas. Por ejemplo en los puntos 2º y 3º del artículo 5 sobre el leonés se dice: “*el leonés será objeto de protección especial por parte de las instituciones por su particular valor dentro del patrimonio lingüístico de la Comunidad. Su protección, uso y promoción serán objeto de regulación*”. No se cómo se escribirá, ni cómo se pronunciará el leonés, lo único que tengo claro es que muy pocos en Castilla y León reivindican como necesario el fomento y preservación de un dialecto como algo prioritario, aspecto que se recoge como objeto de protección oficial en su nuevo Estatuto de Autonomía.

Como el resto de los Estatutos de Autonomía, el de Castilla y León incluye nuevos derechos adecuados a los tiempos que vivimos. El Estatuto recoge la igualdad entre hombres y mujeres (art. 14), el derecho a una renta mínima de ciudadanía (art. 13.9), el derecho específico de los agricultores (art. 18), y también la creación de un consorcio Estado-Comunidad Autónoma de carácter fiscal (art. 86).

⁸⁰⁰ <http://www.tribunalconstitucional.es/ES/JURISPRUDENCIA/Paginas/Sentencias.aspx>

⁸⁰¹ *El Mundo*, 18-3-2011, pág. 8.

⁸⁰² *Ibíd.*, pág. 9

En la Comunidad Valenciana, el 24 de mayo de 2005, el PSPV-PSOE y el PP llegaron a un acuerdo para la modificación del Estatuto valenciano. El 1 de julio del mismo año se aprobaba, definitivamente, el texto en el Parlamento autonómico y el 10 de abril de 2006, se aprobaba en el BOE la Ley Orgánica 1/2006, que convertía en realidad un Estatuto que avanzaba en el autogobierno y en cuestiones claves como el abastecimiento de agua y la Ley de Régimen Local. Incluso hay una famosa cláusula, “*la cláusula Camps*”, por la que el Estatuto asume el techo competencial que consiga cualquier Comunidad Autónoma en la reforma de su Estatuto, una curiosa fórmula para no desgastarse políticamente y conseguir las mismas competencias que a otras les han costado “*sangre, sudor y lágrimas*”. No obstante, los gobiernos de Aragón y Castilla La Mancha cuestionan la constitucionalidad del artículo 17.1, que reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de agua de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad, aunque este aspecto ya ha contado con un pronunciamiento favorable del Tribunal Constitucional.

A modo de curiosidad y para comprobar hasta qué punto la nueva oleada de reforma de los Estatutos de autonomía ha servido para rescatar un discurso olvidado hace siglos, en el Preámbulo del Estatuto valenciano se afirma que “*el desarrollo legislativo de las competencias de la Generalitat, en plena armonía con la Constitución española, procurará la recuperación de los contenidos de los “Fueros del Reino de Valencia”, abolidos por la promulgación del Decreto de 29 de junio de 1707*”.⁸⁰³ Reivindicar los Fueros abolidos por Felipe V, tras la Guerra de Sucesión, para ampliar las competencias del Gobierno de la Generalitat es, sencillamente, asombroso y habla de la falta de un plan global que armonice todo el proceso de reforma estatutaria. Sólo faltaría inspirarse en los derechos medievales como fórmula para construir un futuro estatutario común, un futuro de España común en el marco de la Unión Europea. Detalles como estos, que han pasado silenciosamente por los titulares de los periódicos y de las tertulias radiofónicas, ilustran lo poco que se pensó a priori las reformas estatutarias y los disparates que se han planteado y se han aprobado con ocasión de todo este debate que se inició con la tramitación del Estatuto de Cataluña.

En el Estatuto valenciano se define a la Comunidad Autónoma como nacionalidad histórica (art.1) y se contempla la existencia de una Carta de derechos sociales (art. 10). También recoge derechos de última generación como el derecho de acceso a las nuevas tecnologías (art. 19.2), el derecho a una vida y a un medio ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado (art 17.2), el derecho de acceso a los documentos de las Instituciones y Administraciones Públicas autonómicas (art.

⁸⁰³ TUDELA ARANDA, José. “El camino perdido. La identidad en el proceso de reformas estatutarias”, *Cuadernos de Alzate*, nº 39,2008, pág. 96.

9.1), el derecho a la renta mínima de ciudadanía (art.15), la protección frente a la violencia de género (art. 10) y la conciliación entre la vida familiar y laboral (art. 11).

Lógicamente todos los Estatutos de Autonomía están supeditados a cumplir el filtro que pueda plantear el Tribunal Constitucional. Ahora queda por ver el impacto que tendrá la sentencia sobre el Estatut de Cataluña en otros como Valencia o Baleares, con las competencias que quieren atribuirse en materia fiscal, pero eso está en pleno proceso de ebullición.

IV.5.7-EL NUEVO PACTO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.

Uno de los pilares fundamentales del Estado de las Autonomías es su forma de financiación. No sirve transferir competencias, si éstas no van acompañadas del soporte presupuestario correspondiente. Desde que comenzó a funcionar el modelo autonómico, paulatinamente las Comunidades Autónomas han ido asumiendo mayor número de competencias (educación, sanidad, etc) y el Estado Central ha ido adelgazando su peso político. Este fenómeno, en buena medida, no se ha visto acompañado por un sistema eficaz de financiación autonómica y local, lo que ha generado constantes protestas de los gobiernos regionales, reclamando un montante mayor de dinero para hacer eficaz el sistema.

Pero antes de entender por qué era necesario un nuevo pacto de financiación autonómica, es conveniente hacer una aproximación histórica de los avatares fiscales por los que ha pasado la España de las Autonomías, hasta llegar a un momento en el que era imprescindible gestionar un nuevo modelo que sirviera para financiar eficazmente a las Comunidades Autónomas.

Los aspectos más importantes de financiación autonómica se regulan en los artículos 156 a 158 de nuestra Constitución y dentro de estos artículos se recogen cinco principios fundamentales: autonomía, solidaridad, igualdad, coordinación y suficiencia financiera.

Pienso personalmente que el problema de financiación autonómica arranca, como siempre, en el periodo constituyente y en la indefinición de un modelo territorial que se ha ido desarrollando a posteriori de la promulgación de la Constitución de 1978, en la que no estaba prevista, de ninguna manera, la profundidad de la descentralización política que ha acometido España desde la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía.

Es algo que el propio ex presidente del Tribunal Constitucional, Álvaro Rodríguez Bereijo, de alguna manera también reconocía. Bereijo pensaba que *“el problema de la financiación autonómica está determinado en cierta medida por las opciones constitucionales que se tomaron en su momento. Opciones constitucionales por una Hacienda de gasto, no de ingreso, fruto acaso de las condiciones políticas y económicas del momento”*.⁸⁰⁴ Hablaba de unas condiciones políticas del momento y está claro que fueron esas circunstancias las que condicionaron el modelo territorial y tributario porque permitió la asimetría fiscal, algo que nunca debería haber sucedido ya que esta asimetría, bajo mi punto de vista, genera desigualdad entre los españoles. Bereijo apunta que *“la Constitución diseña una*

⁸⁰⁴ RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo iglesias, Madrid, 2006, pág. 187.

Hacienda autonómica esencialmente asimétrica (...) en el sentido de que en la Constitución coexisten sistemas de financiación distintos derivados de la existencia de un régimen especial de concierto económico o de convenio económico, que es el trasunto de un derecho histórico que la Constitución ampara y respeta (Disposición Adicional 1ª)".⁸⁰⁵

Pienso personalmente que es un sistema inestable como lo muestra el hecho de que el último modelo de financiación aprobado en 2001 y que entró en vigor en 2002 y que se denominó entonces definitivo estaba de nuevo en el candelero en el año 2009. A ello hay que añadir que coexisten varios modelos fiscales en España, lo que redundaría en esa propia indefinición del sistema. Estos modelos son el sistema de concierto o de convenio económico para las comunidades forales, el sistema de régimen común para el resto y el régimen fiscal especial canario, todos ellos defendidos por los socialistas vascos, navarros y canarios, cuando han desempeñado labores de gobierno en esas Comunidades Autónomas.

Resumiendo mucho, podemos apuntar las grandes etapas por las que ha pasado el modelo de financiación autonómica hasta llegar a esta última reforma del año 2009. La primera entre los años 1980-1996. En esta etapa el volumen de financiación autonómica es el procedente de las transferencias vía participación en los ingresos del Estado, más la recaudación de los impuestos cedidos respecto de los cuales no se cedía la gestión ni la capacidad normativa. La segunda fase se desarrolló entre los años 1997-2001. En esta fase, la financiación se centra en la cesión a las Comunidades Autónomas del 15% de la tarifa del IRPF que se constituye en el llamado “*tramo autonómico*” del impuesto, al que se sumaba una participación territorializada del IRPF también un porcentaje del 15% y, además, se estableció la garantía que aseguraba a las Comunidades Autónomas un crecimiento mínimo de la recaudación del IRPF autonómico igual al crecimiento del PIB nominal. Esto después se completaba con las participaciones en los ingresos del Estado, con el producto de los impuestos cedidos y con las tasas.

En este modelo de 1997 y que rige hasta 2001, la sanidad transferida se financiaba al margen del modelo general de financiación de las competencias autonómicas. La cuantía de las transferencias condicionadas para financiar la competencia sanitaria se determinaba anualmente en función del presupuesto del INSALUD a nivel estatal, calculándose las asignaciones de cada Comunidad Autónoma mediante coeficientes representativos de la población protegida. El presupuesto del INSALUD se incrementaba anualmente en un tanto por ciento igual al PIB nominal nacional y la base

⁸⁰⁵ *Ibid.*, pág. 188.

aplicada a cada Comunidad Autónoma se incrementaba añadiendo fondos para cubrir el gasto de asistencia a desplazados, docencia y para compensar a las Comunidades Autónomas que hubieran perdido población.

Y la tercera y última fase, en la que estamos se inicia en el 2002. Después de la aprobación de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que regula “*el nuevo y definitivo sistema de financiación*” de las Comunidades Autónomas, incluidas, aquí sí, las competencias en materia de educación y de sanidad, se lleva a cabo mediante los siguientes recursos: se cede el 33% del IRPF correspondiente al tramo o tarifa autonómica; el 35% del IVA, el 40% de los impuestos especiales sobre determinados consumos de tabaco, hidrocarburos, alcohol y bebidas refrescantes; la totalidad de la recaudación de los impuestos sobre determinados medios de transporte y sobre electricidad; la totalidad del nuevo impuesto sobre ventas minoristas, alojado dentro del IVA, para determinados hidrocarburos (lo que se ha dado en llamar en algunas comunidades Autónomas el céntimo sanitario) y la recaudación de los impuestos cedidos, completándose este sistema con el Fondo de Suficiencia.

En lo que se refiere a otro de los pisos de la Administración General del Estado que no es otro que la Administración Local anotar que, aunque la Constitución no reserve un núcleo de competencias de esta Administración, y que dice que dispondrán de la autonomía necesaria para la gestión de sus intereses, el Estado Central ha acometido diferentes reformas para el mejor funcionamiento de los municipios, de los que, por cierto, los dos últimos presidentes de la Federación Española de Municipios y Provincias han sido dos socialistas: Heliodoro Gallego, que fue alcalde de Palencia, y Pedro Castro, alcalde de Getafe durante 28 años.

Estas reformas no han tenido la profundidad requerida por los propios municipios, ya que se debería haber acometido la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, que tiene ya más de 25 años de vigencia. Es verdad que se han mejorado los mecanismos de financiación de los entes locales, hasta que estalló la crisis económica, momento en el que se le han aplicado los mismos ajustes para reducir el déficit público que al resto de Administraciones Públicas.

Quizás lo más destacado al respecto fue el desarrollo a lo largo del año 2009 del Plan E, el Plan Español para el Estímulo de la Economía y del Empleo, a lo largo de todo el año 2009. Este plan tenía cuatro ejes: medidas de apoyo a empresas y familias; de fomento del empleo; medidas financieras y presupuestarias; y, por último, medidas de modernización de la economía. El Gobierno de Zapatero pensó que la mejor administración pública que podía gestionarlo era la local, por su cercanía con los ciudadanos y por su capacidad de llegar a todos los rincones de España de una forma equitativa.

Todos los ayuntamientos presentaron proyectos de nueva obra que serían financiados con cargo al Plan E, con el fin de estimular el empleo en el sector de la construcción que ya por entonces estaba en caída libre. Fue el clásico plan de expansión de la demanda agregada, muy keynesiano, pero poco efectivo ya que consiguió el efecto contrario de lo que conseguía: el déficit público se incrementó y, a cambio, no se frenó la destrucción de empleo.

Pero vayamos a la financiación autonómica. El Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, en su demostrado esfuerzo descentralizador y federalista, estudió un nuevo sistema de financiación autonómica que se formalizó, sin el apoyo del PP, el pasado 12 de julio de 2009.

La labor iniciada meses atrás, en diciembre de 2008, por el vicepresidente segundo y ministro de Economía y Hacienda, Pedro Solbes, fue terminada por su sucesora en el cargo, Elena Salgado. El nuevo pacto de financiación suponía inyectar 11.000 millones de euros adicionales para los servicios públicos de las comunidades de régimen común, quedando fuera País Vasco, Navarra, Ceuta y Melilla, con regímenes específicos.

El modelo vincula el reparto al aumento de población en las autonomías y reduce sus distancias en financiación per cápita en 10 puntos menos que el que estaba vigente desde el año 2001, diseñado por el PP. Este modelo fue aprobado el 15 de julio de 2009 por el Consejo Política Fiscal y Financiera, el órgano mixto compuesto por el Gobierno y las comunidades. Tiene una clara filosofía federal, por cuanto garantiza más dinero para todas las comunidades de régimen común y que todos los ciudadanos, vivan donde vivan, tengan la misma financiación para los servicios básicos del Estado del bienestar. Sin embargo, el modelo denota una cierta “*asimetría*”, ya que premia a las comunidades que tengan más capacidad fiscal fruto de su dinamismo ya que se podrán quedar con uno de cada cuatro euros de su recaudación, un claro guiño a Cataluña.

Además de tener más dinero por la aportación extra del Gobierno, otra fuente de aumento de recursos de las comunidades es la mayor cesión del porcentaje en los principales impuestos, de acuerdo con el Estatuto catalán. Así, las autonomías aumentan su participación en la recaudación del IRPF (del 33% al 50%), del IVA (del 35% al 50%) y de los impuestos especiales (del 40% al 58%).

El nuevo modelo destina el 80% de los recursos a garantizar la igualdad en educación, sanidad y servicios generales: es decir, cuatro de cada cinco euros. El 75% de lo que recauden las comunidades se pondrá en esta bolsa común y el 5% lo aportará el Gobierno. Esa bolsa es el Fondo de Garantía de

Servicios Públicos Fundamentales y asegura, en este “modelo federal”, que todas las comunidades tengan la misma financiación por habitante.

Para cerrar el modelo, el Gobierno incorporó tres fondos, dotados también con aportaciones del Estado. El primero, denominado de Cooperación, sirve para facilitar la convergencia de las comunidades con menos PIB per cápita y de aquellas cuya población no haya crecido. El segundo, llamado de Competitividad, es para las comunidades que, pese a tener más capacidad fiscal, tengan una financiación per cápita inferior a la media. Por último, creó el Fondo de Suficiencia Global, con el que se garantiza la financiación del resto de las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas y estará financiado al 100% por los ingresos tributarios del Estado.

Era un modelo que profundizaba en la autonomía financiera de los Gobiernos Autonómicos, porque como apuntaba la secretaria de Política Institucional y Autonómica del PSOE, Mar Moreno, *“las Comunidades Autónomas son Estado, y prestan servicios básicos a la ciudadanía. El nuevo modelo de financiación va a ser más justo que el actual, va a producir más igualdad y va a contribuir que salgamos de la crisis económica sosteniendo el estado de Bienestar”*.⁸⁰⁶ En definitiva es un modelo en el que *“todas las Comunidades Autónomas sin excepción mejoran con el nuevo modelo”*,⁸⁰⁷ incrementando, sin lugar a dudas, el carácter federal del sistema de reparto en el marco del Estado Autonómico.

No obstante, se debe advertir que con los nuevos mecanismos de negociación bilateral, recogidos en los Estatutos de Autonomía, se han difuminado bastante los mecanismos multilaterales previstos en la LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas), modificada y publicada en el BOE el 18 de diciembre de 2009 con el nombre de Ley Orgánica 3/2009⁸⁰⁸, para adaptarla a la nueva realidad tributaria nacida de la reformas estatutarias.

Es un tema que no ha quedado lo suficientemente clarificado en esta oleada de reformas estatutarias, incluso ha habido voces que aconsejaban no resolver el tema de la financiación autonómica en las reformas de los Estatutos ya que, como recuerda, el economista José Víctor Sevilla Segura, *“si hemos de creer que las normas de financiación autonómica son de aplicación general, no*

⁸⁰⁶ MORENO, Mar, “Algunos malentendidos habituales sobre la financiación autonómica”, *El Socialista*, febrero, 2009.

⁸⁰⁷ GRANADOS, Octavio, “Más recursos, mejores servicios”, *El Socialista*, octubre, 2009.

⁸⁰⁸ *Boletín Oficial del Estado*, sábado 19 de diciembre de 2009.

*parecería que los Estatutos, cuyo proyecto se elabora independientemente por cada Comunidad, fueran el lugar adecuado para recoger con detalle este tipo de normas”.*⁸⁰⁹

La fiscalidad es una de las cuestiones que afectan de una manera más directa a los ciudadanos. Sea, desde el ámbito local, autonómico o estatal, los ciudadanos consideran como imprescindible tener un sistema tributario justo que sea garantía de igualdad independientemente de la Comunidad Autónoma donde viva. El senador socialista Segundo Bru Parra, piensa que “*la reforma del sistema, o llegado el caso, incluso una nueva Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), debería respetar o, para ser más precisos, seguir respetando los principios constitucionales de igualdad, autonomía, igualdad de derechos y obligaciones, prohibición de estatutos que comporten privilegios económicos o sociales, solidaridad interregional y, por supuesto, estar dentro de un sistema tributario determinado por el principio de la capacidad personal de pago*”.⁸¹⁰

Para Bru Parra “*cualquier sistema definitivo de financiación debería poner punto y final a la permanente demanda autonómica de transferencias adicionales de la Hacienda central para incrementar sus recursos. Lo cual comporta que la llamada-bastante impropia hasta la fecha-corresponsabilidad fiscal debería dejar de ser una simple declaración de intenciones, una entelequia, para convertirse en un eje central y habitual de la política presupuestaria de los gobiernos autonómicos*”.⁸¹¹

Quizás lo que no ha habido ha sido un replanteamiento global de la financiación autonómica, no sólo en el capítulo de ingresos, donde sí se ha discutido más, sino en el capítulo de gasto. Tras las elecciones de mayo de 2011, el PSOE se ha marcado como objetivo establecer en las Comunidades Autónomas donde gobierna un techo de gasto y ha invitado al resto de las Comunidades a que lo hagan de manera voluntaria, antes de que el Gobierno Central tenga que hacerlo por decreto para cumplir el plan de ajuste que nos exige la Comisión Europea. En este sentido, Francisco Sosa Wagner, ha sido muy crítico con la labor del Gobierno Central. Lo expresaba así: “*a los responsables autonómicos no se le ha preguntado en qué se han gastado sus dineros, porque por ejemplo tener una universidad por cada una de las provincias igual es un disparate. El modelo de financiación no existía. Había un*

⁸⁰⁹ SEVILLA SEGURA, José Víctor. *Temas para el Debate*, nº 126. 2005, pág. 47.

⁸¹⁰ BRU PARRA, Segundo. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias, Madrid 2006, pág. 175.

⁸¹¹ *Ibid.*, pág. 178.

modelo en el que cada Comunidad Autónoma pide lo que quiere y saca lo que puede. El Gobierno carece de instrumentos para disciplinar a las Comunidades Autónomas en materia de gasto”.⁸¹²

Como sabemos, en esta nueva oleada de reformas estatutarias, no se ha abordado uno de los temas más delicados en materia fiscal de España. Hablamos del régimen fiscal privilegiado que gozan País Vasco y Navarra a través de su régimen foral que, por cierto, reconoce la Constitución, a través de la Disposición Adicional Primera de la misma. Se debería haber aprovechado el debate autonómico para intentar acercar los saldos fiscales, para así neutralizar financieramente el régimen foral. Como recuerda José Víctor Sevilla Segura, *“existe un amplio acuerdo en que el cupo está infravalorado y que, como consecuencia directa de esta infravaloración, las Comunidades Forales, con una presión fiscal similar a la aplicada en las restantes Comunidades, disponen de un volumen de recursos por habitante muy superior al que disponen otras Comunidades”*.⁸¹³

En esta materia, Segundo Bru Parra, afirma que *“cualquier tipo de sistema estable que se busque tendrá también que abordar el asunto de los sistemas forales. No creo que sea posible construir un sistema definitivo manteniendo lo que muchos consideran como anacronismos (...) Este sistema está violando claramente tres principios constitucionales: el de igualdad, el de solidaridad interterritorial y la prohibición de que la autonomía comporte privilegios económicos y sociales”*.⁸¹⁴

No tiene la misma opinión al respecto el catedrático de Ciencia Política de la UNED, Andrés de Blas Guerrero, para quien el sistema de conciertos en sí mismo no comporta un privilegio ya que únicamente *“es una técnica fiscal a través de la cual se fija posteriormente un cupo que se paga al Estado y en todo caso el problema estará en la fijación de ese cupo, en la negociación del cupo, no en el sistema en sí (...) no es un problema insalvable desde un punto de vista fiscal, no implica privilegio, implica el uso de una técnica a través de la cual se quiere reforzar el poder de las diputaciones”*.⁸¹⁵ Es una opinión que comparte Javier Tajadura, para quien *“el sistema de financiación foral no es un privilegio (constitucionalmente prohibido por el art. 138.2), sino un derecho”*.⁸¹⁶

No tiene la misma opinión del régimen de concierto Joseba Arregui, quien recuerda con cierta curiosidad, que *“es una pequeña paradoja: los conciertos fueron instituidos para sustituir,*

⁸¹² SOSA WAGNER, Francisco. Conferencia celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el 23-2-2011.

⁸¹³ SEVILLA SEGURA, José Víctor, *Temas para el Debate*, nº 126. 2005, pág. 48.

⁸¹⁴ BRU PARRA, Segundo. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias, Madrid 2006, pág. 179.

⁸¹⁵ De BLAS GUERRERO, Andrés. Conferencia celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 23-2-2011.

⁸¹⁶ TAJADURA TEJADA, Javier, “Reformas territoriales y Estado social”, *Sistema*, nº 196/2007, pág. 69.

*precisamente, a los derechos forales abolidos, y, sin embargo, ahora nos encontramos con que tenemos actualización de derechos forales más conciertos económicos”.*⁸¹⁷

Javier Corcuera denunciaba el claro desequilibrio e injusticia social que comporta el concierto económico vasco y lo ilustra con una interesante reflexión. Para Corcuera, “*el Estatuto de Autonomía establece que el País Vasco, los territorios forales, cobran los impuestos y pagan al Estado por aquello que éste hace en lugar de la Comunidad Autónoma. Esto es, el País Vasco cobra sus impuestos, paga sus competencias y paga el 6,24% por las competencias del Estado. Esto teóricamente es así; sin embargo, cuando alguna de las competencias del País Vasco es especialmente cara se negocia con el Estado, que al final las suele pagar, de modo que, por ejemplo, a pesar de ser competencia de la Comunidad Autónoma la policía autonómica, la Ertzaintza la paga el Estado, la sanidad que, también es competencia exclusiva de la Comunidad. ¿Por qué? Esto era algo que en el Estatuto no estaba*”.

⁸¹⁸

Bru Parra remarca la clara asimetría tributaria y fiscal que tiene España a favor de los navarros y vascos, lo cual, y esto es algo clave, impide apostar definitivamente por un modelo abiertamente federal, al menos en materia fiscal. Para Bru “*la existencia de esta clara asimetría entre el régimen foral y el común desvirtúa aquella apuesta, hoy ya debilitada, por el llamado federalismo asimétrico. Y es que, reproduciendo aquella frase afortunada que creo acuñó Alfonso Guerra- “si es federalismo, no es asimétrico y si es asimétrico, no es federalismo”*”.

⁸¹⁹

En el caso del País Vasco, el catedrático de Derecho Constitucional del País Vasco, Alberto López Basaguren, nos recuerda, muy acertadamente, el origen del Concierto económico del País Vasco y Navarra, un antecedente histórico, a mi modo de ver, desfasado con los tiempos modernos, pero constitucionalizado en 1978. López Basaguren recuerda que “*que el Concierto, en su origen, es un intento de configurar un instrumento, por su propia naturaleza transitorio, para concluir el proceso de unidad constitucional de la Monarquía, que, tras las Leyes de 30 de octubre de 1839 y de 21 de julio de 1876, había quedado pendiente de conseguir en el ámbito tributario*”.

⁸²⁰

López Basaguren, en línea con la mayoría de los autores aquí citados, considera el Concierto vasco como un privilegio muy beneficioso para el País Vaco y Navarra. Argumenta que “*es evidente*

⁸¹⁷ ARREGI, Joseba. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias. Madrid, 2006, pág. 226.

⁸¹⁸ CORCUERA, Javier. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias. Madrid, 2006, pág. 228.

⁸¹⁹ BRU PARRA, Segundo. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias, Madrid 2006, pág. 179

⁸²⁰ LÓPEZ BASAGUREN, Alberto. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias, Madrid 2006, pág. 234

*que las consecuencias del Concierto son, en sus resultados económicos, un privilegio. El privilegio está en los criterios utilizados para la valoración económica de las competencias no asumidas por la CA del País Vasco”.*⁸²¹

José María Benegas reflexionaba sobre las propuestas fiscales que se estaban gestando por aquella época con ocasión del desarrollo de los nuevos estatutos de autonomía, en especial, con el catalán, que aspiraba a equipararse al régimen fiscal del País Vasco. Este hecho, para Benegas, no era nada saludable para las arcas del Estado Central por cuanto implicaba una asimetría financiera. Benegas pensaba que *“es necesario constatar que partimos de una asimetría financiera real que tiene su fundamento en la existencia del concierto económico vasco y en el convenio navarro, que es constitucional pero provoca una tendencia en Cataluña a la equiparación con el País Vasco. La tendencia debería ser a la inversa: mediante un mejor cálculo del cupo, aproximar el País Vasco a Cataluña”.*⁸²² Además de ello, Benegas apostaba por defender un Estado fuerte ya que *“el Estado anoréxico es por razones diferentes un objetivo de los neoliberales partidarios del mínimo intervencionismo estatal y de los nacionalistas porque si algún día llegara el momento del tirón final, éste será más factible en el seno de un Estado debilitado que uno sólidamente implantado”.*⁸²³

Hay autores que piensan, creo que acertadamente, que la Disposición Adicional Primera es un caso paradigmático de norma *“constitucional inconstitucional”*, ya que introduce un criterio de legitimidad incompatible con la Constitución. Como nos recuerda Javier Corcuera, *“en un régimen constitucional democrático, la historia no puede ser fuente de derechos”*⁸²⁴ opinión que refuerza el profesor Manuel García Pelayo, apuntando que *“la noción de derechos históricos apela a una legitimidad no democrática y que, por tanto, difícilmente puede tener encaje en una Constitución racional-normativa”.*⁸²⁵

Juan José Laborda nos recuerda que *“el concierto vasco está muy unido con la historia contemporánea en España. Franco abolió el concierto en Guipúzcoa y Vizcaya y mantuvo el de Álava y Navarra. Antes de las primeras elecciones Suárez restableció el concierto en Vizcaya y Guipúzcoa. Ahora el concierto vasco y navarro está constitucionalizado, es intocable.”*⁸²⁶

⁸²¹ *Ibíd.*, pág. 234.

⁸²² BENEGAS, José María. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2006, pág. 34.

⁸²³ BENEGAS, José María. “Visca Espanya”, *El País*, 9-10-2004.

⁸²⁴ CORCUERA, Javier *Política y Derecho. La construcción de la Autonomía vasca*, CEC, Madrid, 1991, pág. 309 y sigs.

⁸²⁵ GARCÍA PELAYO, Manuel, *Obras completas, vol. III*, CEC, Madrid, 1991, pág. 3171.

⁸²⁶ LABORDA, Juan José. Conferencia celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 23-2-2011.

Es evidente que el concierto vasco y navarro está constitucionalizado, pero también es evidente que fue una de las concesiones más claras que tuvo que hacer el PSOE en el período constituyente a la UCD para que hubiese un acuerdo global en la Constitución de 1978. El que fuera Secretario General Técnico del Ministerio de Administraciones Públicas con Felipe González y hoy eurodiputado con UPYD, Francisco Sosa Wagner es de esta opinión y nos confirma que *“la izquierda española de una manera extemporánea e inesperada en el último tercio del siglo XX, acepta y respalda las tesis carlistas del siglo XIX, esa es la situación, porque frente a ese singularismo estuvieron los liberales”*.⁸²⁷

En cualquier caso, opino como el que fuera ministro de Justicia del primer Gobierno de Zapatero, Juan Fernando López Aguilar, para quien *“el definitivo éxito histórico de nuestro Estado autonómico se juega en el escenario concreto de los equilibrios financieros del sistema: en la apertura de vías hacia la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA con el Estado en la captación de los recursos necesarios para prestar los servicios propios de un extenso y vasto Estado social-asistencial, integrado por diversos escalones de poder territorial, cada uno de ellos investido con importantes facultades de decisión sobre el gasto”*.⁸²⁸

Está claro que si quiere un Estado cohesionado y solidario que pueda integrarse en un todo, que podemos llamar Estado compuesto o Estado de las Autonomías, necesariamente se debe tener un sistema tributario y de reparto equitativo que no menoscabe los derechos fundamentales de ningún español por ninguna razón, especialmente por la pertenencia o no a una región más rica o más pobre de España.

Alfonso Guerra también volvía a la carga sobre el nuevo sistema de financiación autonómica, que le parecía injusto y desproporcionado y denunciaba *“la ruptura de varios principios constitucionales con el sistema de financiación que se está proponiendo”*.⁸²⁹ Guerra recordaba que cualquier modificación de la financiación de las Comunidades Autónomas, incluso aunque se haga aprobando una nueva Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), *“tiene que respetar los principios constitucionales de igualdad y solidaridad interterritorial y la prohibición de que la autonomía comporte privilegios económicos y sociales”*.⁸³⁰

⁸²⁷ SOSA WAGNER, Francisco. Conferencia celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 23-2-2011.

⁸²⁸ LÓPEZ AGUILAR, Juan F. “Autonomía y hechos diferenciales”, *Cuadernos de Alzate* nº 19, 1998, pág. 139.

⁸²⁹ GUERRA, Alfonso, *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2006, pág. XXIX.

⁸³⁰ *Ibíd.*

Guerra, además alertaba sobre un asunto muy espinoso: el de la publicación de las balanzas fiscales por parte del Ministerio de Economía y Hacienda, una cuestión antidemocrática que sitúa en el tiempo como una acción anterior a la Revolución francesa, ya que *“la polémica que se ha generado acerca de las balanzas fiscales encierra un objetivo inasumible desde un punto de vista constitucional y político, pues al tratar de imponer límites a la redistribución de la renta provocaría la fractura del sistema. Se intenta trasladar la distribución de la renta del ámbito individual al ámbito territorial, ignorando que ésta es una concepción predemocrática, anterior a la Revolución francesa, cuando eran los estamentos o los territorios sujetos de derecho. En democracia los sujetos son las personas, no los territorios”*.⁸³¹

Para Bru Parra, el tema de la publicación de las balanzas fiscales supone *“un clarísimo instrumento de presión política y de agitación social ya que, como resulta evidente, decir a los ciudadanos que les están “robando”, hablarles del expolio o de latrocinio fiscal, vende muy fácilmente”*.⁸³²

A modo de conclusión creo que se debe apostar por un modelo racionalizado, estable, solidario, donde no se rompa la caja única de la Hacienda Central, que se respete porque así está previsto en la Constitución los Conciertos económicos de Navarra, País Vasco y el régimen especial canario, pero que sobre todo que no intente fragmentar la tributación en 17 reinos de taifas. En este sentido Álvaro Rodríguez Bereijo recuerda que *“tanto elementales criterios de racionalidad económica y de solidaridad como el respeto a principios constitucionales básicos (unidad del orden económico y del mercado, unidad fiscal, coordinación y solidaridad interregional) hacen imposible la hipótesis de fragmentar la tributación según cada territorio generalizando a todas o varias Comunidades Autónomas el sistema de concierto, de tal manera que cada comunidad recaude y gestione todos los impuestos dentro de su territorio y acuerde (negocie) luego la entrega a la Hacienda del Estado únicamente de una aportación o cuota global como contribución para cubrir la parte que a cada territorio corresponda tanto para el sostenimiento de los servicios generales del Estado para atender a la solidaridad interterritorial”*.⁸³³

Para Rodríguez Bereijo, *“esto supondría, lisa y llanamente, la quiebra de las funciones que a esa Hacienda asigna la Constitución. Sería algo así como volver, mutatis mutandis, al sistema fiscal*

⁸³¹ *Ibíd.*, pág. XXX.

⁸³² BRU PARRA, Segundo. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias, Madrid 2006, pág. 184

⁸³³ RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias. Madrid, 2006, pág. 201

*de las “Rentas provinciales” del Antiguo Régimen, anteriores a la unidad fiscal de España que se inicia con la reforma fiscal de Alejandro Mon-Ramón de Santillán de 1845”.*⁸³⁴

Se puede decir más alto pero no más claro sobre el futuro fiscal que le espera a España, so pena que los dos grandes partidos políticos pacten de una manera definitiva un modelo global que integre todos los intereses en un sistema global, con altura de miras, donde el único horizonte sea un sistema eficaz, funcional y equitativo para todos los españoles y no uno que se modifique con el cambio de cada Gobierno de la Nación.

Quizás esta sea una de las cuestiones que se deberían abordar con más seriedad y con más rigor, toda vez que se evidencia cada día nuestra pérdida de soberanía fiscal y hacendística con respecto a la Unión Europea y los afamados “*mercados*”. Estos *mercados*, sin que nadie les haya votado, deciden el cómo y el cuánto de los parámetros de déficit fiscal o de deuda pública que debe tener el Estado Central, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales en el desarrollo de su actividad política y financiera, algo que es manifiestamente poco democrático.

⁸³⁴ *Ibíd.*, pág. 201.

IV.5.8-EL SEGUNDO MANDATO DE ZAPATERO: TIEMPO DE AFIRMACIÓN EN LA POLÍTICA AUTONÓMICA.

IV.5.8.1-El éxito electoral como preludio de la crisis económica.

El 27 de mayo de 2007 se celebraron elecciones autonómicas y locales en las que el PSOE conservó su poder autonómico y ganó por mayoría simple en la Comunidad Canaria de la mano de Juan Fernando López Aguilar, aunque no formaría allí gobierno por la coalición PP-CC.

El PSOE formaría gobierno en Castilla La Mancha, Aragón, Extremadura, Asturias, Islas Baleares, entraría en el Gobierno de coalición con Miguel Ángel Revilla en Cantabria y seguía conservando el poder en Galicia, Andalucía y Cataluña, aunque en estas tres Comunidades Autónomas no se celebrarían elecciones autonómicas el 27 de mayo de 2007.

Asimismo, el PSOE conservaría gran poder del poder municipal que tenía en ciudades como Barcelona, Sevilla, Zaragoza, Las Palmas, Santiago de Compostela, Tarragona, San Sebastián, Toledo, A Coruña, Gijón, el cinturón rojo de Madrid, en ciudades como Alcorcón, Fuenlabrada, Leganés, Getafe, Parla, Pinto y en el área metropolitana de Barcelona en ciudades como Sabadell. A ello se añadía el control de muchas diputaciones provinciales que permitían gestionar presupuestos y, en definitiva, articular toda una Administración Pública, desde el Estado Central al poder local.

A esas elecciones de 2007 el PSOE concurrió con un programa electoral que, en líneas generales, legitimaba la acción política del Gobierno en materia autonómica. No había nada nuevo bajo el sol. De hecho el programa político se titulaba “*Manifiesto autonómico. Un nuevo impulso a la España de las Autonomías*”. En ese manifiesto se dice que “*el Gobierno de Rodríguez Zapatero ha dado un enorme impulso al Estado Autonómico, un impulso debido a que los socialistas y los socialistas entendemos sincera y profundamente España como una Nación plural e integradora, orgullosa de su diversidad y su pluralismo lingüístico y cultural*”⁸³⁵ y legitima el proceso de las reformas de los Estatutos de Autonomía afirmando que “*la reforma de los Estatutos es natural y está cargada de lógica política. Los Estatutos de 1974 a 1983 fueron textos muy breves, redactados únicamente para establecer los principios institucionales básicos (...). Pero han pasado 25 años y era necesario elaborar estas normas institucionales básicas de cada Comunidad con un mayor grado de precisión*”.

⁸³⁵ *El Socialista*, mayo, 2007.

En el citado manifiesto electoral, en su punto número 3, se enumeran los próximos retos del modelo autonómico y se dice que *“al igual que en los modelos federales, la España autonómica debe seguir avanzando y mejorando (...). La política autonómica debe atender a los siguientes retos:*

- 1) Culminar las reformas estatutarias de todas las Comunidades Autónomas*
- 2) Mantendremos desde el Gobierno central una actitud de concertación entre Administraciones y haremos posible la participación de las Comunidades Autónomas en las políticas estatales (...). Para todo ello es fundamental abordar la reforma del Senado.*
- 3) La financiación autonómica se constituye en pieza esencial del devenir futuro de nuestro Estado Autonómico (...). Finalmente, el sistema debe basarse en la creación de espacios fiscales propios de las Comunidades Autónomas con el objeto de garantizar la corresponsabilidad fiscal, dejando al Estado como el garante de la cohesión y la solidaridad.*

Por último en este manifiesto el PSOE se fijaba como algo prioritario en su política autonómica la gestión del Sistema Nacional de Salud, el desarrollo de la LOE y la Ley de Reforma de Universidades (LOU), la aprobación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia y la política del agua.

Después de las elecciones autonómicas de mayo de 2007, el PSOE centró todos sus objetivos en hacer una buena campaña electoral para las Elecciones Generales del 9 de marzo de 2008. El periódico *“El Socialista”*, en su edición de febrero de 2008, publicó un artículo del Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, en el que decía que *“en los próximos cuatro años nos proponemos culminar el proceso de reformas estatutarias, consolidar la madurez y la estabilidad de nuestro modelo de Estado, abordar la financiación autonómica y municipal e impulsar fórmulas nuevas de cooperación entre administraciones”*.⁸³⁶

En el programa electoral, con el que el PSOE acudió a las Elecciones Generales, titulado *“100 motivos para creer”*, en el punto número 73, se decía que *“seguiremos promoviendo el consenso de todas las fuerzas políticas en torno a la reforma parcial de la Constitución, con el fin de adaptarla a la realidad de la integración europea, al desarrollo actual del Estado de las Autonomías, introduciendo la denominación de las Comunidades Autónomas y convirtiendo el Senado en una*

⁸³⁶ *El Socialista*, febrero, 2008.

*auténtica Cámara de representación territorial, así como para garantizar la igualdad entre el hombre y la mujer en la sucesión de la Corona”.*⁸³⁷

Como observamos, es un lenguaje reiterativo, sin poco o nada originalidad, sin la frescura necesaria para airear un debate autonómico, que por aquel entonces ya pivotaba en torno a la decisión del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña, aunque tardaría dos años más en ser publicada. En ese tiempo, Zapatero daba por terminado el proceso de reformas estatutarias, deseaba que todo se calmara y volviera a sus aguas. Su discurso autonomista definitivamente se había moderado, entre otras cosas, porque esas elecciones del año 2008 las ganó por mayoría simple, y el Partido Popular no se había desplomado como se esperaba.

Fue una legislatura plagada de éxitos económicos, manchada quizás por el fracaso en la negociación con ETA, unos argumentos que auguraban un gran triunfo electoral. No fue así, entre otras cosas, porque el PP supo asirse al discurso de que *“España se rompía por Cataluña”*, un mensaje simple, pero que caló muy hondo. Zapatero lo percibió muy bien, y con esas credenciales de cambio se presentó ante los delegados del XXXVII Congreso del PSOE, celebrado en Madrid entre el 4 y 6 de julio de 2008, dos meses después de haber sacado en las urnas la friolera de 11.064.524 votos, 169 escaños y un 43,64% de los sufragios.

En el discurso de clausura es curioso que Zapatero no hiciera una sola referencia a los Estatutos de Autonomía ni nada que tuviera que ver con política autonómica. Fue un discurso polarizado por la crisis económica que ya se veía venir con toda su crudeza. Eran otros tiempos, en los que no cabían guiños para hacer otra cosa que no fuera atajar la crisis. La política autonómica quedaba archivada hasta mejor día, aunque, como es lógico, se aprobaron una serie de resoluciones en el marco del Congreso Federal que tenían que ver con la Política Autonómica. Su aspecto más destacado es el anuncio de crear un nuevo modelo de financiación para las Comunidades Autónomas.

Estas son algunas de las ideas más destacadas que recogen las resoluciones del partido y que se deberían desarrollar en esta legislatura. En ellas no se podía olvidar el slogan de una España plural y por eso se dice que *“garantizar la convivencia también es favorecer el autogobierno de nuestras Comunidades Autónomas en el seno de una España unida y diversa: la España plural”*.⁸³⁸ Se recuerda la culminación de las reformas estatutarias y la puesta en práctica de una cultura política

⁸³⁷ Programa electoral “100 motivos para creer”.

⁸³⁸ Resoluciones del XXXVII Congreso Federal, “Política Autonómica”, publicadas en *El Socialista*, julio, 2008.

federal, apuntando que *“el impulso del autogobierno significa hoy y aquí, culminar las reformas estatutarias que se iniciaron en la anterior legislatura y desarrollar plenamente las previsiones de autogobierno previstas en dichas reformas. La España de las Autonomías está necesitada de una cultura política federal para la colaboración y cooperación institucional”* También se aprobaba la puesta en marcha de la reforma del Senado y la adopción de un nuevo sistema de financiación autonómica de régimen común, *“continuando el proceso de profundización en la corresponsabilidad fiscal, en la autonomía financiera, en la solidaridad entre las administraciones”* y para ello *“el nuevo modelo de financiación debe ser de aplicación a todas las Comunidades de régimen común, asegurando la suficiencia del sistema, la equidad y la nivelación de forma que garantice que todas las Comunidades Autónomas puedan prestar los servicios sociales esenciales del Estado de bienestar”*, para lo cual, *“la aprobación de una nueva Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), tras el acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, dará continuidad en el tiempo al nuevo modelo”*.

La hoja de ruta de este Congreso se está cumpliendo: se han culminado el proceso de reformas estatutarias, se ha puesto en marcha un nuevo modelo de financiación, se ha reformado la LOFCA y queda pendiente la reforma del Senado, que no será visible hasta que se reforme la Constitución, cuestión absolutamente aparcada de momento, tanto por el PP como por el PSOE, en esta materia.

No se ha profundizado, como Rodríguez Zapatero hubiese deseado, en la construcción de un Estado federal, a pesar de cómo defiende Andrés de Blas Guerrero, *“cada vez son más los que piensan que dentro del modelo federal tiene cabida, sin menoscabo de sus singularidades, nuestro Estado Autonómico”*.⁸³⁹ Un modelo que muchos socialistas defienden y que a juicio de otros analistas políticos como Jordi Gracia, *“la batalla socialista podría ser la batalla del federalismo como postulado ideológico capaz de neutralizar el reaccionarismo españolista y la fuga hacia el independentismo de los desencantados con el Estado”*.⁸⁴⁰ Todo ello, debe ser negociado en un clima de racionalidad y ponderación política, como nos recuerda el portavoz adjunto socialista en la Comisión Constitucional, Elviro Aranda, para quien *“para seguir construyendo este Estado funcionalmente federal que no ponga en cuestión la unidad de España se necesita que la racionalidad impere en la política territorial”*.⁸⁴¹

⁸³⁹ DE BLAS, Andrés, “En entendimiento PSE-PP en el País Vasco”, *El País*, 14-3-2011, pág. 31.

⁸⁴⁰ GRACIA, Jordi, “Una cara nueva”, *El País*, 28-4-2011, pág. 31.

⁸⁴¹ ARANDA, Elviro, “Racionalidad en el Estado autonómico”, *El Mundo*, 9-3-2011, pág. 19.

La crisis económica se dejaba sentir. El discurso político autonomista fue olvidado y desplazado por el debate económico de una España y una Europa que se tambaleaba por las cifras de datos que no hacían sino empeorar a cada momento. La política autonómica y la política local se resistió y de qué manera, porque ahora había que cumplir con unos rigurosos criterios de déficit público y de deuda pública. A fin de cuentas, la política es distribuir recursos y cuando éstos se reducen no queda otra que recortar a costa de sacrificar proyectos, entre ellos los que tienen que ver con el nuevo despliegue de competencias recogidas en los nuevos Estatutos de Autonomía. Cada competencia debe ser dotada con una asignación presupuestaria, y, en estos momentos, lo que falta es dinero para completar los presupuestos.

Cada vez el debate sobre el coste que tiene desarrollar nuestro Estado de las Autonomías es mayor: opina todo el mundo, la UE, el FMI, las agencias de calificación, *“los famosos mercados”*. El problema de todo esto es que el Gobierno que preside José Luis Rodríguez Zapatero ha tenido que cumplir la hoja de ruta marcada por estos mismos organismos y su política autonómica sencillamente ha perdido el norte. El Presidente del Gobierno ha sufrido un gran desgaste político entre sentencias del Tribunal Constitucional, la reestructuración de las Cajas de Ahorros, la reducción de presupuestos y otros avatares que se han vivido en esta segunda legislatura. Todo ello fue fraguando, sedimentando, la idea que le rondaba en la cabeza a Zapatero desde hacía meses: retirarse de la vida política hacia el descanso interior de su León natal.

IV.5.8.2-EL ADIÓS DE ZAPATERO, EL FINAL DE UN CICLO

Todos los proyectos políticos tienen un principio y un final. El del PSOE de la mano de Zapatero concluyó de manera oficiosa el pasado 2 de abril de 2011, cuando el secretario general anunciaba ante el Comité Federal que no repetiría candidatura en las elecciones generales de 2012, en un discurso de ocho folios en los que no hizo ni una sola alusión a la cuestión territorial. Resulta curioso este dato, por cuanto en el discurso de clausura del XXXV Congreso Federal en el que fue elegido como secretario general del partido tampoco citó en ni una sola palabra a la cuestión territorial. Podría sospecharse con estos argumentos que nunca estuvo en su agenda mental y política como prioridad la cuestión territorial y, sin embargo, todo el debate político de su primer mandato como Presidente del Gobierno español estuvo polarizado por dos aspectos: las reformas estatutarias y las negociaciones con ETA.

Podría pensarse que fue más una táctica política que una convicción personal el hecho de abrir en canal el modelo del Estado de las autonomías, o quizá el hecho de haberse visto envuelto en un movimiento centrifugo que venía de Cataluña e igual pensó que la salida más diplomática del entuerto era tirar por elevación y abrir una nueva ronda del “*café para todos*”. De nuevo el PSOE volvía a dinamizar como en los años ochenta con el Estatuto de Andalucía todo el modelo autonómico, en este caso teniendo como punto de origen el Estatut de Cataluña, y, de nuevo, sería el Tribunal Constitucional el que decidiría echar el cierre a todo este debate, vía sentencia igual de polémica que la que declaró parcialmente inconstitucional la LOAPA. Quizá ese era el destino de un debate hinchado artificialmente como arma arrojadiza entre el gobierno y la oposición, quizá fue un flanco débil por dónde empezar a atacar a un Zapatero que por aquellos primeros tiempos de su gestión como presidente le sonreían hasta los datos de nuestra economía.

Son todas circunstancias que deberán ser analizados bajo el prisma de la Historia contemporánea, alejado del debate inmediato periodístico, pero lo cierto es que Zapatero ocupó mucho de su tiempo y su energía en intentar actualizar la esencia más profunda de nuestro Estado autonómico, o al menos le ocupó el tiempo y la energía en una primera legislatura en la que ni siquiera en la peor de sus pesadillas intuía la grave crisis económica que padecemos.

La crisis se llevó por delante el debate autonómico que sólo se retomaba como arma arrojadiza con ocasión del presunto despilfarro de unas comunidades autónomas que gestionan el 40% del presupuesto de todo el Estado. De esta cuestión sigue opinando todo el mundo, incluida la Comisión

Europea, la OCDE y el FMI. Estos organismos constantemente recuerdan a España que limite el crecimiento del gasto autonómico so pena de ser castigado por algo tan abstracto y a la vez tan influyente como los mercados financieros que compran la deuda pública, incluida la emitida por las comunidades autónomas. Este es el epílogo de la política territorial de Rodríguez Zapatero que accedió al cargo de secretario general del partido sin hacer mención de la cuestión autonómica y se despidió como Presidente del Gobierno de la misma forma, aunque fuera una de las cuestiones que más trabajo le costó gestionar en su primera legislatura.

Está clarísimo que su política partía de una tradición autonomista, pero su verdadero objetivo era el sueño federal que le rondaba la cabeza desde que tenía 23 años y preparaba su tesina acerca del Estatuto de Castilla y León. Pero para conseguir eso se debía acometer una reforma constitucional del Título VIII que el propio Zapatero veía como algo imposible de alcanzar. Así se lo reconocía en una conversación privada a Luis Fajardo Spínola y que éste contaba en una conferencia celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el pasado 3 de noviembre de 2010 y aquí reproduzco literalmente, *“Hace ahora año y medio en una conversación con José Luis Rodríguez Zapatero de 10 minutos, me dijo mira Luis ni tú ni yo veremos la reforma de la Constitución”*⁸⁴², y no la veía factible justamente por su total desacuerdo con el Partido Popular. En esta reforma constitucional del Título VIII el PSOE pretendía profundizar la raíz federalista de la Constitución de 1978, pero el acuerdo con el Partido Popular nunca llegó en esta materia, aunque sí lo haría, para sorpresa de todos, para reformar en las últimas semanas de legislatura el artículo 135.

Creo, en consecuencia, que Zapatero se olvidó para mejor tiempo de profundizar en la reforma del Estado de las autonomías a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatut de Catalunya. Lo que no pensaba Zapatero por aquellos tiempos es que su tiempo político se agotaría para siempre, por mucho que ahora, a toro pasado, se haya dicho que era una decisión meditada de años, concretamente de diciembre de 2007, en la que según escribía Luis R. Aizpeolea en el diario *“El País”*⁸⁴³, sería Zapatero el que dijo a José Bono en una reunión celebrada en La Moncloa en esa fecha, que no acudiría a un tercer mandato como Presidente de Gobierno, aunque estos aspectos sólo los sabe él y tendemos que leerlos en sus memorias, si es que algún día las llega a redactar.

No es lugar para hacer ucronías sobre el asunto, pero pienso, personalmente, que Zapatero tenía demasiadas cosas en mente como para frenarlas en seco en 2012 e irse en un viaje de retorno a su León

⁸⁴² FAJARDO SPÍNOLA, Luis. Conferencia celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 3-11-2010.

⁸⁴³ *El País*, 3-4-2011, pág. 20.

querido sin haberlas, por lo menos, intentado, pero el tiempo en política es diferente, y a Zapatero, le tocó uno donde la crisis ha sacado de escena a todos los actores políticos que la intentaron gestionar con mayor o menor fortuna. Los datos de valoración que aporta oficialmente el CIS son reveladores: en abril de 2004, Zapatero tenía un 6,6 de valoración por parte de los ciudadanos españoles y en abril de 2011, tan sólo un 3,41⁸⁴⁴, un registro que no tuvo ni Felipe González en la fase final de su mandato, ni el propio Aznar tras el estallido de la Guerra de Irak.

Zapatero era un autonomista de convicción que rechazaba el centralismo como idea, incluso rebatía la idea de que fuera más barato como sistema de gestión. Ya lo advirtió con una de sus citas lapidarias “*A quien dice que son muy caras las comunidades autónomas, yo les digo que lo que es caro es el centralismo, caro, ineficiente y despilfarrador*”⁸⁴⁵, a lo que añadía que gracias a la España autonómica “*en nuestro país no hay servicios públicos de segunda o de tercera categoría, ni en sanidad ni en educación*”.

El balance final de Zapatero fue que, desde 2004, siete de las 17 comunidades autónomas (Cataluña, Baleares, Castilla y León, Aragón, Andalucía, Extremadura y Comunidad Valenciana) han reformado su Estatuto y han ganado autonomía, poder y financiación.

Castilla-La Mancha, por su parte, intentó reformar su Estatuto de Autonomía pero acabó retirando el proyecto hace un año, ante la falta de consenso entre el PSOE y el PP. El País Vasco tuvo que desistir cuando su propuesta, la más temprana, recibió un rotundo “no” nada más llegar a las Cortes en febrero de 2005. De aquel plan Ibarretxe, no se ha vuelto a saber nada.

La aventura que comenzaba el 23 de julio del año 2000, con su elección como nuevo secretario general del PSOE, terminaba 11 once años después, una etapa en la que ha habido luces y sombras, pero de la que nadie puede negar que se ocupara de la cuestión autonómica. Es pronto, para saber los nuevos derroteros que tomará el partido con el candidato oficial a la Presidencia del Gobierno de España, Alfredo Pérez Rubalcaba, pero seguro que nos habremos perdido un buen debate al efecto, con la que hubiera sido su contrincante a las primarias, la ministra de Defensa y destacada dirigente del PSC, Carme Chacón. Seguro que se hubieran planteado en las primarias dos modelos, quizá uno federalista, el de Carme Chacón y otro más autonomista, el de Alfredo Pérez Rubalcaba, pero eso sería tanto como hacer una ucronía, algo no demasiado académico para un tesis doctoral.

⁸⁴⁴ http://www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Marginales/2880_2899/2885/Es2885.pdf.

⁸⁴⁵ *El Mundo*, 31-1-2011.

La renuncia de Carme Chacón a participar en el proceso de primarias para elegir candidato a la Presidencia del Gobierno, anunciado en rueda de prensa el 26 de mayo de 2011, y la proclamación de Alfredo Pérez Rubalcaba como candidato en el Comité Federal, el 28 de mayo de 2011, nos privó de un debate, sin duda jugoso, con ocasión de la cuestión territorial.

A buen seguro, Alfredo Pérez Rubalcaba apueste por una continuidad del modelo, pero en ningún caso profundice en la federalización del Estado, ya que es algo que nunca ha estado en su agenda mental y tampoco creo que apueste por revolver más un modelo en un contexto de recuperación de crisis económica que exige contención presupuestaria. Los mejores tiempos para el Estado autonómico han pasado a mejor vida, hasta nueva orden, sin duda la orden que marque las Elecciones Generales del 20 de noviembre de 2011, en el que es previsible que el PSOE pase a plantear nuevas propuestas pero desde la oposición que es tanto como decir nada, ya que la realidad se transforma desde el poder, una primera lección que aprendió en su día Pablo Iglesias y que se ha confirmado a lo largo de 132 años de existencia del partido. Y es que la España que más le gusta al PSOE ha sido la que se ha modelado mientras se ha gestionado el poder central, autonómico, provincial y local.

El PSOE nació con una vocación abiertamente municipalista, su primera presencia pública se plasmó en los ayuntamientos, a finales del siglo XIX y las últimas elecciones autonómicas y locales de mayo de 2011, han demostrado que ese poder se ha perdido. Ahora es mucho más difícil transformar la realidad, cuando se han perdido cientos de alcaldías, no sólo la de capitales de provincia o ciudades de más de 50.000 habitantes, cuando se han perdido diputaciones provinciales y comunidades autónomas tan emblemáticas como Castilla La Mancha. El PSOE desde el Estado central, tendrá mucho más difícil acomodar España territorialmente a su gusto, ya que, en esencia, somos un Estado autonómico, con un poder descentralizado que se gestiona desde las autonomías. Es el final de un ciclo de once años donde se habló más que nunca del Estado autonómico y donde, por qué no decirlo, se dio un lavado de cara adaptándolo a los tiempos modernos, a pesar de sus desajustes y de sus disfunciones.

La crisis económica se llevó todo por delante, todo el debate político y económico, borró de un plumazo el movimiento federalizador que inició Zapatero desde que llegó a la Presidencia del Gobierno, aunque, para ser sinceros, este movimiento había quedado laminado con la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. Casi treinta años después cuando el Tribunal Constitucional puso el techo competencial con la derogación parcial de la LOAPA, de nuevo era el mismo organismo el que encerraba el genio en la lámpara.

La cuestión autonómica se le había ido de las manos a Zapatero e incluso desde su propio partido se habían empezado a escuchar voces críticas que exigían una reformulación del proceso autonómico, alguna a la desesperada, como la del presidente de la Junta de Extremadura, Guillermo Fernández Vara, quien llegó a lamentarse de que en el actual modelo de Estado tenga que haber “*de todo multiplicado por 17*”,⁸⁴⁶ acusando a sus propios compañeros de partido del discurso de los que “*no siendo nacionalistas, hacen el mismo discurso en sus autonomías*” y lamentándose que “*mucho hablar de cambiar el modelo autonómico, pero luego cada uno llega a su casa y aquí no se coordina ni Dios*”. Otros, como el Presidente de la Junta de Andalucía, José Antonio Griñán, en el discurso del Día de Andalucía, celebrado el pasado 28 de febrero de 2011, apostaban por “*abrir un proceso de análisis sobre un mejor funcionamiento del modelo (...) pero no para desnaturalizarse sino para tratar de mejorarlo (...) sin dar un paso atrás*”⁸⁴⁷ o como el actual ministro de la Presidencia, Ramón Jáuregui que descarta “*repensar el modelo autonómico o recentralizarlo, sino buscar un pacto con las comunidades autónomas para evitar duplicidades entre normas autonómicas que deriven en un mal funcionamiento del mercado interior*”⁸⁴⁸ y calificó la apertura de esta cuestión de “*neocentralista y antiautonomista (...) ya que el sentimiento a favor de las autonomías y de las instituciones autonómicas es normalmente del 60 o 70% en todas las Comunidades*”.⁸⁴⁹

Rodríguez Zapatero ha sido desde siempre un defensor del Estado de las Autonomías, desde que le eligieron secretario general del partido hasta los últimos meses de su mandato. El pasado 19 de enero de 2011 en el Pleno del Senado dejó claro “*la vitalidad del modelo autonómico*”⁸⁵⁰ y reiteró “*el valor de nuestro modelo territorial de Estado, el modelo autonómico que consagra la Constitución y que ella misma permite actualizar. Un modelo indisolublemente ligado a la prosperidad que ha alcanzado nuestro país en la etapa democrática, a pesar de los períodos de crisis económica como el que ahora aún vivimos*”. El presidente del Gobierno, destacó que el modelo “*acerca la administración a los ciudadanos y que, por ello, se ha revelado como el más idóneo para gestionar y desarrollar, de un modo equilibrado y solidario, las prestaciones propias del Estado Social y hace posible el reconocimiento de nuestra pluralidad territorial, la expresión de las diversas identidades que integran*

⁸⁴⁶ FERNÁNDEZ VARA, Guillermo, *El Mundo*, 18-11-2010.

⁸⁴⁷ GRIÑÁN, José Antonio, *El País*, 1-3-2011, pág. 16.

⁸⁴⁸ *El Mundo*, 19-1-2011, pág. 16.

⁸⁴⁹ ABC, 14-1-2011, pág. 18.

⁸⁵⁰ ABC 20-1-2011, pág. 24.

*nuestro marco común de convivencia. Una pluralidad que no nace de la Constitución reconoce y ampara”.*⁸⁵¹

Opinaba demasiada gente, había demasiado ruido informativo, precisamente porque el poder y el respeto reverencial hacia el secretario general pasaban por los momentos más bajos. La crisis había hecho mella en la credibilidad del líder, incluso era un plus llevarle la contra en público, algo que se vio plasmado en las primarias a la candidatura a la presidencia de la Comunidad de Madrid, donde el secretario general del PSM, Tomás Gómez, ganó las mismas esgrimiendo como argumento principal su rebeldía hacia un líder en caída libre. Incluso aquellos que en su día fueron rivales a la consecución de la secretaría general, como José Bono, terciaron en el asunto tratando de ayudarlo y opinando de la cuestión autonómica. Para Bono el culpable de la crisis económica no era el Estado de las autonomías como algunos sectores de la derecha defendían, aunque recordaba que *“tenemos un sistema autonómico que tiene problemas, y ahora toca gastar menos (...), pero no significa que tengamos que echar el sistema por la ventana”.*⁸⁵²

La política autonómica de Zapatero se puso en entredicho debido a la inexistencia de una hoja de ruta definida y meditada tanto por parte del Gobierno como del propio PSOE. Incluso la derecha política y la derecha mediática cargó contra un sistema autonómico que muchos nunca vieron con buenos ojos y que colocaban en la debilidad negociadora de la Transición de Adolfo Suárez, al que siempre consideraron un traidor en esta materia. Fue curioso observar en la precampaña electoral de las Autonómicas de mayo de 2011 como voces tan autorizadas como José María Aznar o Mariano Rajoy ahondaban en la llaga del sistema autonómico, en especial en sus fuentes de financiación.

Así, José María Aznar, aunque pueda parecer increíble por cuanto fue presidente del Gobierno durante ocho años abogaba en la precampaña electoral, en la presentación del estudio de FAES, *“Por un Estado autonómico racional y viable”*, por *“una reforma profunda del Estado autonómico porque España no puede competir ni en Europa ni en el mundo con unas comunidades aspirando a convertirse en miniestados”*⁸⁵³ y la propia secretaria general del PP y hoy presidenta de Castilla-La Mancha, María Dolores de Cospedal, añadía que *“no se pueden mantener 17 Defensores del Pueblo,*

⁸⁵¹ ABC 20-1-2011, pág. 24.

⁸⁵² El Mundo 19-1-2011, pág. 16.

⁸⁵³ El Mundo, 1-2-2011, pág. 6.

*17 tribunales de Cuentas, 17 organismos reguladores de la competencia, acompañados por coches oficiales, asesores”.*⁸⁵⁴

Es una postura que entra en contradicción por lo defendido por uno de los diputados de más peso específico dentro del Partido Popular, como es Gabriel Elorriaga, quien recordaba en una Tercera de ABC que *“el Partido Popular ha sido y se considera artífice principal del Estado de las Autonomías. Es, en consecuencia, su más genuino defensor en el panorama político actual (...). El grueso de los acuerdos de 1992 fue llevado a la práctica bajos los gobiernos populares. Más del 70% de los recursos totales transferidos a las Comunidades Autónomas desde 1978 lo han sido entre 1996 y 2004”*,⁸⁵⁵ a lo que añadía que *“no defiende hoy el Estado de las Autonomías quien lo lleva al abismo financiero, ni tampoco los que pretenden refugiarse en el inmovilismo”*.

Para cerrar el ciclo de reflexiones del Partido Popular sobre el asunto, su presidente, Mariano Rajoy decía que *“no se trata ahora de hacer una enmienda de totalidad sino de dar pasos hacia lo posible y lo que es bueno”*⁸⁵⁶, hace una valoración del Estado de las Autonomías *“positivo ya que las autonomías han servido para reconocer la pluralidad de España, los hechos diferenciales de algunas comunidades, pero es que además el Estado autonómico ha sido eficaz”*⁸⁵⁷ y apuesta porque las *“funciones fundamentales de las autonomías son la gestión de los servicios públicos como la sanidad, la educación y los servicios sociales”*. Rajoy, alejándose de la postura de Aznar, opina que *“cuestionar el diseño actual del estado de las autonomías es un disparate”*, ni tampoco plantea recuperar competencias para el Estado central ya que *“insisto en que creo que el diseño del modelo está bien. No creo que sea en este momento la prioridad”*⁸⁵⁸. Sin lugar a dudas es una postura próxima a la oficial del PSOE, pero después, en la arena política del día a día todo se embarra, justamente, porque el PSOE ha perdido la centralidad del debate político en muchos aspectos, incluido el autonómico, especialmente desde el estallido de la crisis económica que ha hecho saltar por los aires las alarmas sobre el gasto de las Comunidades Autónomas y su reiterada desviación presupuestaria.

Es una percepción que ha calado entre muchos españoles, la idea de que el Estado de las autonomías se ha ido de las manos, que las Comunidades Autónomas acumulan demasiado poder y demasiada responsabilidad presupuestaria en un contexto de crisis. Como ejemplo, en uno de los

⁸⁵⁴ *Ibid.*

⁸⁵⁵ *Tercera de ABC*, 31-1-2011

⁸⁵⁶ *ABC*, 18-1-2011, pág. 20.

⁸⁵⁷ RAJOY, Mariano. Entrevista publicada en *El Mundo*, 31-1-2011, pág. 4.

⁸⁵⁸ *Ibid*, pág. 6.

últimos barómetros del Instituto DYM para ABC,⁸⁵⁹ se recoge que casi la mitad de los ciudadanos, un 46% piensan que el porcentaje del gasto público que gestiona el Gobierno de España (un 20% frente al 40% que gestionan las comunidades y a otro 40% que corresponde a la Seguridad Social y a los ayuntamientos) es claramente escaso y debería ser mayor. El 30% lo ve adecuado y únicamente el 16% opina que es excesivo y que debería ser menor que el que ya tiene. Especialmente sensible es el apartado del Estado del Bienestar, donde, casi el 59% de los encuestados cree que el Gobierno debería tener mayor poder de decisión en Sanidad y el 54% mayor capacidad de decisión en Educación. Son unos datos muy representativos de cómo se percibe el estado de la cuestión en estos meses de crisis económica, donde se suele asociar Estado autonómico con despilfarro y gasto excesivo.

El punto y final a esta fase final del mandato de Zapatero han sido los resultados electorales de las Elecciones municipales y autonómicas celebradas el pasado 22 de mayo de 2011, donde el PSOE sufrió un batacazo electoral histórico. Tan sólo conseguía un 27,79% de los sufragios⁸⁶⁰, frente al 34,92% de las elecciones de 2007, 6.276.087 votos frente a los 7.760.865 de 2007, 21.767 concejales frente a los 24.029 de 2007. Pero el dato concluyente no era éste, sino que el PP conseguía 8.474.031 de votos y 26.499 concejales, esto es, un baño en toda regla, que anuncia un mal resultado electoral para las Elecciones Generales de noviembre de 2011. No por previsible fue menos dura la derrota electoral, en la que además el PSOE era barrido del mapa autonómico y de las ciudades capitales de provincia, y eso que, como siempre, se preparó un programa electoral que intentaba dar un impulso autonómico.

El propio secretario Federal de Relaciones Institucionales y Política Autonómica, Gaspar Zarrías, a pesar del momento de crisis económica que pasamos afirmaba que *“los socialistas jamás hemos dudado sobre la utilidad política, social, económica y estructural del Estado de las Autonomías y no vamos a hacerlo ahora (...). Tenemos que seguir defendiendo nuestro modelo autonómico porque, pese a lo que la derecha pretende hacernos ver, es un modelo que funciona y que acerca a los ciudadanos a los órganos de decisión y poder. Es el modelo más democrático y plural que conocemos”*.⁸⁶¹

Era una declaración posterior al Manifiesto Autonómico aprobado en la Convención Autonómica, celebrada en Zaragoza los días 29 y 30 de enero de 2011, que serviría como programa electoral de las elecciones de mayo, y cuya principal propuesta era *“dar un nuevo impulso autonómico*

⁸⁵⁹ ABC, 12-1-2011, pág. 18.

⁸⁶⁰ http://elecciones.mir.es/resultados2011/99MU/DMU99999TO_L1.htm.

⁸⁶¹ *El Socialista*, nº 685, marzo, 2011

*centrado en la asociación y la cooperación entre Comunidades Autónomas, en el trabajo conjunto con el Estado y el impulso a la movilidad y el dinamismo interautonómico*⁸⁶², a la que se unía una fijación por ley de cada Comunidad Autónoma del techo de gasto correspondiente a cada ejercicio, como, por otra parte, exigía el propio Estado central gobernado por el PSOE.

Posteriormente, se celebraría en Sevilla, los días 12 y 13 de febrero de 2011, una Convención Municipal, en la que se perfilaría el programa electoral municipal del PSOE con el que concurría el partido posteriormente en mayo. En esta convención Zapatero, hizo un llamamiento a los ayuntamientos para que no caigan en modelos de crecimiento que se fundamenten en el suelo. Por el contrario, explicó que la energía, el ahorro y la eficiencia energética es una de las claves para el futuro de nuestras ciudades y para la consolidación de la recuperación económica, además del empleo, el apoyo a la actividad económica y un modelo de ciudad sostenible.

Como recogía en un artículo publicado en el periódico *“El Socialista”*⁸⁶³, el Secretario Federal de Ciudades y Política Municipal, Antonio Hernando, los ejes del nuevo modelo municipal deberían girar en torno a la participación de los Ayuntamientos en los ingresos del Estado, de las Comunidades Autónomas y al propio recorrido fiscal de las corporaciones locales, todo ello para hacer más funcionales los 8.116 ayuntamientos, 38 diputaciones provinciales, 3 diputaciones forales, 7 cabildos y 4 consejos insulares, que componen la Administración Local del Estado.

Sin duda eran buenos propósitos, y buenas intenciones para un objetivo que quedó laminado como por un tsunami por el resultado electoral de mayo de 2011, de consecuencias traumáticas e imprevisibles. La primera de ellas fue la renuncia como candidato a las Elecciones Generales del 20 de noviembre de 2011 de José Luis Rodríguez Zapatero. Mes y medio después de la cita electoral, el 9 de julio de 2011, fue proclamado oficialmente candidato a la Presidencia del Gobierno Alfredo Pérez Rubalcaba, un hombre con ideas propias en la cuestión autonómica, pero que curiosamente en el discurso de presentación en el Palacio de Congresos Municipal de Madrid no hizo ni una sola referencia a la cuestión territorial, salvo el estrechamiento del control en materia de urbanismo que debe tener el Gobierno central y la modificación de un sistema electoral, similar al alemán, más acorde a la realidad de la España de las Autonomías.

Tras el desastre electoral han surgido nuevas propuestas desde las filas socialistas que afectan a la cuestión territorial. Felipe González ha vuelto a reiterar una cuestión que le viene rondando la

⁸⁶² *El Socialista*, nº 685, marzo, 2011, pág. 29.

⁸⁶³ *Ibid.*, pág. 26.

cabeza en los últimos meses para modernizar y armonizar con los tiempos de crisis nuestro modelo administrativo. El expresidente del Gobierno socialista ha reclamado que se supriman las Diputaciones Provinciales "*de una vez*"⁸⁶⁴ y se creen agrupaciones de municipios porque son más de ocho mil y "*no da para eso el país*".

González ya abogó en febrero de 2011 por suprimir las Diputaciones por ser administraciones redundantes ya que, actualmente, como recuerda España tiene "*cuatro niveles de administración*". Con ello, según expresó el expresidente en el programa "*Hoy por Hoy*" de la Cadena SER, emitido el 16 de junio de 2011, se conseguiría "*eliminar*" un 1 por ciento del Producto Interior Bruto en "*administraciones que no son útiles*" y destinar ese dinero a mantener el sistema sanitario.

Felipe González había apostado por reducir el número de funcionarios públicos para agilizar el funcionamiento de la Administración y, había asegurado que el error no ha sido la descentralización de las Comunidades Autónomas (CCAA) sino la "*centrifugación del poder*".⁸⁶⁵

A su juicio, en España existe una "*pasión de normatividad excesiva*" que ha provocado, "*en parte*", la ruptura de la unidad de funcionamiento de mercado. Por ello, ha insistido en la necesidad de suprimir las diputaciones con el objetivo de eliminar las duplicidades de servicio y hacer "*más ágil*" la Administración.

González, en las mismas declaraciones recogidas por la Agencia Europa Press, apostaba por "*ir reduciendo funcionarios, no como lo ha reducido el primer ministro británico, David Cameron, por despido, sino por achicamiento de la Administración. Creo, modestamente, que hay que revisar la supervivencia de las diputaciones que perfectamente pueden ser sustituidas por delegaciones autonómicas en cada ámbito provincial. Por lo tanto, hay muchas cosas absolutamente innecesarias y es verdad que hay que ir estudiándolo con un buen sistema de coordinación para eliminar duplicidades de servicio*".⁸⁶⁶ De nuevo insistía en la necesidad de eliminar las diputaciones provinciales y denunciaba uno de los puntos flacos del Estado autonómico: la proliferación de instituciones y funcionarios públicos por la ruptura de la unidad del mercado, esto es, por la atomización del poder, a veces sin ninguna racionalidad y, todo, a costa de los maltrechos Presupuestos Generales del Estado.

⁸⁶⁴ GONZÁLEZ, Felipe. *Agencia EFE*, 18-6-2011.

⁸⁶⁵ GONZÁLEZ, Felipe, *Europa Press*, 7-2-2011.

⁸⁶⁶ *Ibíd.*

No obstante, González defendió la supervivencia del actual sistema autonómico porque ha permitido que en 30 años haya crecido la riqueza por habitante *"igual que había crecido en 300 años"* de estado centralista antes. *"Así que 300 frente a 30, esa es una de las consecuencias de la reforma democrática y descentralización de España"*.⁸⁶⁷

Llovía sobre mojado en este tema, porque ya Felipe González el 1 de febrero en Mérida en un acto en el que estaba el ex presidente extremeño, Juan Carlos Rodríguez Ibarra, había hecho unas declaraciones recogidas por toda la prensa nacional, en las que apostaba por *"que nos quedemos con la administración local, la autonómica, la estatal y la de Bruselas, y que suprimamos las intermedias"*.⁸⁶⁸ González añadió que *"nadie lo dudó en las autonomías uniprovinciales porque era redundante, y lo es también en las pluriprovinciales"*, y planteó que se frene la oferta de empleo público en ese sector para *"reabsorber a esa parte del funcionariado en las administraciones resultantes"*. Es evidente que si la Administración pública del Estado ha funcionado en Murcia, La Rioja, Cantabria y Madrid, sin tener diputaciones provinciales, el modelo se podía haber hecho extensivo al resto de las provincias de España, pero quizás no se hizo porque había dudas en cuanto al funcionamiento de las Comunidades Autónomas pluriprovinciales o, sencillamente, porque España aún no estaba preparada por entonces a cerrar de un plumazo un modelo territorial que arrancaba con la división en provincias de Javier de Burgos de 1833, en plena regencia de María Cristina de Borbón.

Está claro que Felipe González jamás renegará de la España de las Autonomías, sencillamente porque fue uno de sus principales impulsores y, desde luego, fue el Presidente de Gobierno que desarrolló el actual Estado autonómico con la puesta en funcionamiento de todos los primeros Estatutos de Autonomía en la primera mitad de los años ochenta. Destaca las virtudes del modelo, aunque nunca se sabrá el diferencial de PIB per cápita si hubiéramos tenido otro modelo territorial. Sería hacer ucronías más o menos disparatadas, pero si es cierto que España se modernizó completamente y no es menos cierto que se hizo al amparo del impulso autonómico previsto en el Título VIII de nuestra Constitución.

Para finalizar, González recordó un dato incontestable en números: que Alemania, que es *"el estado más eficiente de Europa"*, es el país *"más federalizado"* y, por tanto, su estructura de estado tiene *"poco que ver"*, salvo en *"favor de la descentralización"*. González añadía que *"lo que hay que hacer es salir de un falso debate, es una de las reformas que tenemos pendientes. Las autonomías ha*

⁸⁶⁷ *Ibíd.*

⁸⁶⁸ GONZÁLEZ, Felipe, www.elmundo.es, 1-2-2011

creado un dinamismo que nos ha permitido pasar de 4.500 dólares por habitantes a 35.000 dólares, incluida esta crisis".

Con ello quería recordar con números el progreso de nuestro país, al amparo de un modelo descentralizado, muy similar al modelo federal alemán. Quizás González, quiso hacer un guiño al Estado federal, pero él, mejor que nadie, sabe que España tiene unas peculiaridades políticas que no permitieron que España se decantase con ese modelo federal cuando se negoció el Título VIII de nuestra Constitución.

Estas ideas de Felipe González no han caído en saco roto dentro del discurso oficial del PSOE, ni tampoco en el del candidato a la Presidencia del Gobierno en las Elecciones Generales de 2011, Alfredo Pérez Rubalcaba. Así las cosas, el PSOE por boca de su secretario federal de Política Autonómica y Municipal, Antonio Hernando, tal como recoge el diario "*El País*", el 17 de junio de 2011, afirma ser partidario de suprimir las diputaciones y sustituirlas por modelos administrativos mucho más reducidos que sirvan para que los pequeños municipios puedan mancomunar sus servicios. De esta forma, se evitaría que las Diputaciones se solaparan entre las tres Administraciones (estatal, municipal y autonómica) como ocurre ahora, con un sistema de elección, de protocolo, de personal y de medios que no resulta operativo y que aumenta el gasto público.

Las 41 diputaciones, siete cabildos y cuatro consejeros insulares de España administrarán este año 5.936 millones de euros, el equivalente a los recortes de Irlanda para salir de la crisis. El Estado abonará más de la mitad de la factura, que se complementará con las aportaciones de las autonomías (5%) y los impuestos (una parte del IVA y del IRPF, entre otros).⁸⁶⁹

Nacidas al calor del pensamiento liberal de la Constitución de 1812, las Diputaciones abarcan competencias desde la gestión de los bomberos, las carreteras hasta la recogida de basuras. Su existencia sigue provocando debate. "*Sí, suponen una garantía de gestión eficiente para los Ayuntamientos ya que permiten que un anciano de un pueblo de 50 habitantes reciba el mismo servicio de teleasistencia que el de una ciudad de 10.000*",⁸⁷⁰ explica Antoni Fogué (PSC), presidente en funciones de la Diputación de Barcelona, que pasa por ser la más grande de España (650 millones anuales de presupuesto, 51 diputados, 45 asesores y 4.000 funcionarios).

⁸⁶⁹ FUENTE: *El País*, 17-6-2011.

⁸⁷⁰ *El País*, 17-6-2011.

El 80% de los 8.112 municipios de España tienen menos de 5.000 habitantes. Algunos informes, como el de la Fundación Ciudadanía y Valores y que recoge en la información del diario *“El País”*, Fernando Garea, aconsejan la reducción a 2.000 de los Ayuntamientos y el adelgazamiento de las Diputaciones para combatir el gasto autonómico.

El candidato socialista a la Presidencia del Gobierno, Alfredo Pérez Rubalcaba, según nos ilustra Esther L. Palomera, en las páginas del diario *“La Razón”*, el pasado 17 de junio ha encargado un documento a la secretaría de Política Municipal que dirige Antonio Hernando. El informe incluye el número real de personal a cargo de las diputaciones, el supuesto valor añadido que prestan a los municipios, la burocracia, el coste y las alternativas que pueden plantearse a la prestación de sus servicios. Hernando, declaró al diario *“La Razón”* que una de las soluciones que apuntan los expertos es una reforma a fondo del cuarto nivel administrativo con la creación de mancomunidades de servicios para los ayuntamientos de menos de 1.000 habitantes.

Un estudio reciente del Círculo de Empresarios, que cita *“La Razón”*, cifró la deuda de las 41 diputaciones, 3 diputaciones forales, 4 consejos y 7 cabildos insulares en casi 6.000 millones de euros. España, añadía, cuenta además con 8.114 municipios, de los que un 60 por ciento tiene menos de 1.000 habitantes frente a otros países, por ejemplo, Alemania que cuenta con poco más de 5.000.

A esta petición de informe, el vicepresidente primero del Gobierno, Alfredo Pérez Rubalcaba, añadía unas declaraciones realizadas en la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros del 17 de junio de 2011, en la que ve *“más pertinente que nunca”*⁸⁷¹ un debate sobre la supresión de las diputaciones, aunque ha detallado que *“no es un tema sencillo que se pueda resolver en pocas semanas o pocos meses”*. Para Rubalcaba, orientar este debate en paralelo es *“un buen planteamiento”*, ya que las diputaciones ejercen un papel sobre todo para los pequeños ayuntamientos, y no es cuestión de intentar resolver en unos días un tema de tanto calado político y social, entre otras cosas, porque tenemos arraigada una gran cultura municipalista.

El propio Rubalcaba cifraba el ahorro en más de 1000 millones de euros y la eliminación de 1037 cargos públicos, los que suman los diputados y sus asesores personales de las 38 diputaciones que hay en España, entre las que no estarían las diputaciones forales vascas y navarra, que no estarían incluidas en la reforma. Esta propuesta electoral se acompañaría de un impulso de las mancomunidades para que los pequeños ayuntamientos comparten servicios, hasta el momento

⁸⁷¹ www.elmundo.es, 17-6-2011.

gestionados por las propias diputaciones provinciales. Rubalcaba en un acto en Vigo el 18 de agosto de 2011 decía que *"los pequeños municipios no pueden hacer frente a los gastos de bomberos o policía, pero necesitan esos servicios. Hay que abordar esta cuestión porque hay cosas que no podemos mantener"*, y añadía *"entre quitar maestros y quitar diputados, lo tengo claro"*.⁸⁷² Rubalcaba, dos días antes en un seminario organizado por la Universidad Menéndez Pelayo en Santander, reflexionaba sobre la función de las diputaciones y decía que *"las Diputaciones forman parte de una estructura del siglo XIX que nos debemos replantear. Si las Diputaciones quieren seguir haciendo lo que hasta ahora, creo que sobran"*, y que lo que se debe hacer es *"reordenar las Administraciones públicas (...) es cambiar el funcionamiento de estas Administraciones y adecuarlas a los otros tres niveles de Administración que son los que están ya consolidados [Estado, comunidades autónomas y Ayuntamientos]"*.⁸⁷³

Una semana después, el 21 de agosto, Rubalcaba volvía a explicar una de sus propuestas estrellas en materia territorial. El candidato socialista aseguraba que para que esta nueva figura funcione no será necesario un cambio en la Constitución, ya que las diputaciones serían sustituidas por un consejo de alcaldes y que busca que los ciudadanos tengan *"satisfechas sus necesidades"*. Rubalcaba despejó también las dudas de lo que pasaría con todos los cargos que perderían su empleo tras la transformación de estas instituciones: *"pasarán a las Comunidades Autónomas, ya que estas asumen las competencias de las Diputaciones"* y añadía que *"todas las competencias que ahora tienen las diputaciones, tienen que volver a las Comunidades Autónomas, porque ya ejercen esas mismas competencias"*.⁸⁷⁴

No obstante y para apoyar más este debate, el vicepresidente segundo y ministro de Administraciones Públicas, Manuel Chaves, también se ha mostrado en público favorable esta idea, y ha dejado en manos de los propios ayuntamientos la reducción de los más pequeños. En privado, según afirma la vicepresidenta del Gobierno catalán, Joana Ortega, el propio Chaves dice que, por el momento, las diputaciones no se tocan. Ortega en una entrevista emitida por Catalunya Radio afirmó que *"Yo hablé con el vicepresidente --de suprimir las diputaciones-- Chaves y la recepción fue*

⁸⁷² www.elmundo.es, 18-8-2011.

⁸⁷³ www.elpais.es, 16-08-2011.

⁸⁷⁴ *El País*, 22-08-2011.

totalmente clara: esto no se toca. Por lo tanto, ahora la aportación de Rubalcaba tiene muy poca credibilidad".⁸⁷⁵

Además de la opinión de Chaves, también dentro del propio PSOE habría más voces discrepantes con esta propuesta electoral. Mientras el portavoz del Gobierno, José Blanco, se alineó con las tesis del ex ministro del Interior y se mostró "*claramente*" a favor de la supresión de esas instituciones "*obsoletas*", el presidente de la Junta de Andalucía hizo una férrea defensa de estos órganos de gobierno, José Antonio Griñán, cree que las diputaciones provinciales "*son unos buenos instrumentos de aprovisionamiento de servicios a municipios que de otro modo no tendrían aunque es posible que tengan que cambiar algunas de sus funciones*".⁸⁷⁶

También en contra de la desaparición de estos órganos se mostró el presidente de la Diputación de Badajoz, el socialista Valentín Cortés. Éste puso como modelo de funcionamiento la que él mismo preside, que, a su juicio, se ha "*adaptado*" a los momentos actuales. José Luis Cabezas, expresidente de la Diputación de Ciudad Real, también socialista, aceptó una revisión de estos órganos de Gobierno. Mientras, el líder del PSC en el Parlament, Joaquim Nadal, se mostró prudente sobre la cuestión. Aseguró que "*hace muchos años*" defiende la supresión de estas instituciones pero que "*nadie ha sido capaz*" de hacerlo.

Lo que se pone en juego no es otra cosa que un modelo territorial. El PP se opone tajantemente a la supresión de las diputaciones porque representa un modelo unitario y centralista. Las diputaciones nos remiten a un modelo provincial, al que diseñó Javier de Burgos en 1833, donde el poder estaba en el Estado central que delegaba algunas funciones a los representantes de las provincias. Son restos, como en su día eran los gobernadores civiles, de un modelo unitario diferente, desde luego, al que debería ser un Estado de las Autonomías. Apostar por la profundización del Estado de las Autonomías es querer evolucionar en un modelo descentralizado, federal de facto, acorde con el Título VIII de nuestra Constitución. Lo que está en tela de juicio es el modelo de Estado, por eso en el debate de las diputaciones, hay un discurso subterráneo que nos remite a las dos formas de entender España que tienen PP y PSOE, y todo lo demás, bajo mi punto de vista, es edulcorar o desviar un debate hacia otros focos (déficit público, adelgazamiento de la Administración pública, etc) que nada tienen que ver con el núcleo central de la cuestión.

⁸⁷⁵ *Ibíd.*

⁸⁷⁶ www.publico.es, 18-8-2011.

En medio de todo este intenso debate político, el Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero anunciaba el 29 de julio de 2011, el adelanto de las elecciones para el 20 de noviembre en las que él ya no será el candidato socialista a la Presidencia del Gobierno. El motivo principal de no agotar la legislatura lo resumía el Presidente del Gobierno en apenas una línea: “*es conveniente que el Gobierno que salga elegido en las urnas afronte desde el 1 de enero el ejercicio económico y las responsabilidades del país*”.⁸⁷⁷ El final de su mandato ha estado marcado paso a paso por la grave crisis económica y su despedida precipitada se debe, en buena medida, a las presiones de los mercados para profundizar en el programa de reformas económicas que deberá acometer el próximo Gobierno que salga de las urnas. El relevo lo tomaba Alfredo Pérez Rubalcaba con una frase muy expresiva “*estamos preparados, estoy preparado, el Partido Socialista está preparado*”.⁸⁷⁸ Se suponía que Rubalcaba tomaría a partir de ese momento todas las decisiones estratégicas importantes del PSOE de cara a las elecciones, pero lo que no sabía el ex vicepresidente del Gobierno era que Zapatero volvería a sacarse un nuevo as de la manga: una reforma constitucional pactada con el PP para limitar el déficit público por vía de la reforma del artículo 135 de nuestra Constitución. Ha sido el último acto de un político que tuvo que reinventarse para sobrevivir en medio de la mayor crisis económica que ha tenido el mundo desarrollado desde 1929. Sin duda una triste despedida para un hombre que quiso poner en marcha como mejor supo la “*España plural*”, aunque, en este punto, su gestión deja muchas luces, pero también muchas sombras.

En el epílogo de la segunda legislatura de Zapatero, en plena precampaña para las Elecciones Generales del 20 de noviembre de 2011, se celebró en Madrid la Conferencia Política que sirvió para preparar el programa electoral socialista de cara a las citadas elecciones. Esta conferencia fue la demostración más evidente que la cuestión autonómica había pasado a un plano muy secundario en el discurso del nuevo líder socialista. Ni Felipe González, ni José Luis Rodríguez Zapatero ni el propio Alfredo Pérez Rubalcaba en sus respectivos discursos hicieron ni una sola referencia al Estado de las Autonomías, solamente lo hicieron de una manera indirecta cuando criticaron la pérdida del Estado del bienestar en materias como educación, sanidad y dependencia en las Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Popular, pero no anunciaron ni una sola medida que podría articular el Estado central para garantizar la plenitud de nuestro sistema de bienestar, independientemente de la Comunidad Autónoma donde vivas.

⁸⁷⁷ *El País*, 30-7-2011, pág. 8.

⁸⁷⁸ *La Vanguardia*, 30-7-2011, pág. 14.

En las resoluciones de la Conferencia Política se afirma que “*el Estado de las Autonomías ha sido un éxito, aunque susceptible de perfección y mejora en su funcionamiento*”⁸⁷⁹ y, de nuevo, se apuesta por la España plural cuando se dice que “*desde la izquierda debemos defender un proyecto en línea con la idea de la España plural, como esfuerzo compartido para mejorar la funcionalidad del Estado de las Autonomías, asegurando el respeto a la identidad de cada territorio, respetando el marco competencial de cada administración y garantizando el deber del Estado en defensa del interés común*”.⁸⁸⁰

Un aspecto muy importante que remarcó esta conferencia y el programa electoral socialista era que el PSOE no se replanteaba “*recentralizar*” competencias transferidas a las Comunidades Autónomas, un tema que distintos presidentes autonómicos del Partido Popular como María Dolores de Cospedal o Ramón Luis Varcárcel habían planteado en la campaña electoral. En las resoluciones se decía explícitamente que “*los socialistas no planteamos una revisión del modelo territorial establecido en la Constitución, pero sí estamos comprometidos con un esfuerzo común para mejorar su funcionamiento. No compartimos los planes de quienes buscan cercenar la autonomía mediante la “recentralización” del Estado. Y tampoco estamos de acuerdo con quienes pretenden hacer imposible la práctica de la cohesión y la solidaridad. Queremos un Estado de las Autonomías que cumpla sus funciones constitucionales de manera más eficiente. Los socialistas creemos que debemos seguir avanzando en ese modelo*”.⁸⁸¹

El PSOE apostaba por aplicar plenamente todas las posibilidades que permiten la Constitución y los Estatutos de Autonomía en materia territorial, y por reconocer la pluralidad y la diversidad de España que, según el documento, son “*características definitorias de nuestra idea de España*”.

El programa electoral socialista y las propias conclusiones de la Conferencia Política no presentaban muchos aspectos novedosos. Apostaban, eso sí, por la reforma del Senado para convertirlo en una verdadera Cámara de representación autonómica, modificando para ello el título III de nuestra Constitución. Como hemos visto a lo largo de esta tesis doctoral, la reforma del Senado ya fue una de las propuestas de la primera campaña electoral de Zapatero. Las ideas eran escasas y de poco calado político.

Los socialistas proponían tres puntos fundamentales en la reforma del Senado:

⁸⁷⁹ Resoluciones Conferencia Política, octubre 2011, pág. 91.

⁸⁸⁰ *Ibíd.*

⁸⁸¹ *Ibíd.*

“a) La reforma del Senado se limitará a cuanto a él se refiere en el Título III de la Constitución, manteniendo, en todo caso, su carácter de Cámara parlamentaria.

b) El Senado será elegido coincidiendo con el calendario electoral de las CCAA y, en consecuencia, no será disuelto por el Presidente del Gobierno, simbolizando con su permanencia la del Estado de las Autonomías. En el caso de las Islas con Cabildos y Consejos Insulares todas tendrán representación en el Senado.

*c) El Senado será Cámara de primera lectura en las leyes marco, de transferencia o de delegación y armonización, en la Ley Orgánica de Financiación de las CCAA y en las leyes de contenido autonómico expresamente definidas en la Constitución”.*⁸⁸²

Otra propuesta interesante era la articulación de un régimen económico especial para las Islas Baleares, similar al que disfruta la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias, en un intento de compensar el hándicap de su insularidad. Para finalizar, el PSOE hacía una encendida defensa de la cultural federal como seña de identidad del PSOE en materia territorial. El documento de las resoluciones políticas de la conferencia apunta que *“esa exigencia de responsabilidad mutua ha de formar parte de una cultura federal que impregna el funcionamiento de los modelos comparados más exitosos y que constituye una de las asignaturas pendientes de nuestro modelo territorial. Una cultura federal que exige el respeto a la diversidad identitaria, política, lingüística, social y cultural que configuran la realidad de España; y que exige también la conciencia, en todas las instituciones, de formar parte de un proyecto común que debe ser objeto de compromiso y atención. La consolidación de una verdadera cultura federal en el funcionamiento cotidiano del Estado de las Autonomías es un objetivo medular de nuestro modelo territorial. Debemos caminar juntos para avanzar todos”*.⁸⁸³

Un último aspecto de la Conferencia Política y del programa electoral socialista es el ámbito local. La reestructuración de las competencias que antes desempeñaban las diputaciones provinciales es para el PSOE una prioridad. La desaparición que propone el partido de las diputaciones provinciales afectaría a las propias competencias de municipios y comunidades autónomas que tendrían que ser ampliadas o reformuladas de otra manera. La resolución política dice que *“la nueva configuración de la administración local de carácter supramunicipal debe tener presente la existencia de una administración autonómica con servicios de carácter provincial, el reforzamiento tanto político como*

⁸⁸² Resoluciones Conferencia Política, octubre 2011, pág. 91.

⁸⁸³ Resoluciones Conferencia Política, octubre 2011, pág. 92.

*técnico de los ayuntamientos, y el papel de supletoriedad que la Constitución y sus leyes de desarrollo le asigna respecto a los municipios”.*⁸⁸⁴

Para reforzar el argumento de la reestructuración de las funciones que hasta ahora desempeñaban las diputaciones provinciales, el documento apunta que *“la transformación de las Diputaciones Provinciales en Consejos de Alcaldes permitirá la delimitación de sus competencias, la simplificación de su estructura y la reducción significativa de la representación política, garantizando los puestos de trabajo de los funcionarios y el personal de las actuales Diputaciones. Debe otorgarse tratamiento diferenciado para los Consejos Insulares o Cabildos que son instituciones autonómicas y, en consecuencia, abogamos por mantenerlos y afianzarlos”.*⁸⁸⁵

Un último aspecto es la financiación local. El PSOE propone acometer una nueva Ley de Financiación Local para que los ayuntamientos puedan desarrollar el nuevo marco de competencias transferidas por las diputaciones provinciales. De esta manera, según recogen las conclusiones de la Conferencia Política, *“la modificación de la financiación local debe ir orientada a clarificar el marco competencial de los gobiernos locales, de manera que adecúe las funciones realmente desarrolladas por éstos al nuevo sistema de financiación, implicando a las CCAA, que deben corresponder presupuestariamente en la financiación de las políticas que realizan los ayuntamientos y cuyas competencias, en muchos casos, son ajenas a ellos; dando cumplimiento así al mandato constitucional del derecho de los gobiernos locales a la participación en los ingresos de las CCAA”.*⁸⁸⁶

Personalmente creo que es un programa con poco bagaje territorial, donde no queda resuelto de ninguna manera los desajustes del Estado de las Autonomías, porque éstos pasan por la reforma de la Constitución, y muy probablemente, los problemas en materia territorial surgirán en la próxima legislatura. De forma parecida opina el catedrático de Derecho Constitucional, Javier Pérez Royo, para quien *“el problema territorial va a plantearse a lo largo de la próxima legislatura. Y lo va a hacer en un momento en el que se ha producido un deterioro perceptible en el prestigio del Estado en general y en el de las Autonomías en particular. Me parece que se debería ir pensando seriamente en una reforma constitucional que abordara el problema de frente y no como lo hicimos en 1978”.*⁸⁸⁷

⁸⁸⁴ Resoluciones Conferencia Política, octubre 2011, pág. 95.

⁸⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁸⁶ Resoluciones Conferencia Política, octubre 2011, pág. 95.

⁸⁸⁷ PÉREZ ROYO, Javier, “Problema constituyente”, *El País*, 1-10-2011, pág. 19.

Es el balance general de una Conferencia Política que reafirmó el liderazgo político de Alfredo Pérez Rubalcaba, demostró la unidad del partido frente al gran reto de vencer a las encuestas y señaló el camino hacia la recuperación de la crisis económica sin poner en peligro el Estado de bienestar. En materia territorial, la senda federal es el horizonte político de la nueva etapa. Nada nuevo bajo el sol, la España plural y la profundización en una estructura federal de Estado fueron las grandes apuestas de Zapatero. En este sentido, su sucesor, Alfredo Pérez Rubalcaba no le enmendó el paso.

V-CONCLUSIONES

La cuestión territorial es uno de los pilares fundamentales de un Estado ya que representa el marco de relaciones que establece éste con su territorio y, por ende, con todos sus habitantes. Cualquier ciudadano debe recurrir necesariamente en su quehacer diario a los recursos que pone a su disposición el Estado. La accesibilidad a los mismos, la excelencia de sus prestaciones y el coste económico y social que éstos comportan, dependen, en buena medida del modelo territorial que se articula en la propia Constitución.

El modelo territorial se sustancia en la Constitución, de la que emanan los Estatutos de Autonomía, en los que se recogen todas las competencias que van a tener las Comunidades Autónomas. Pero para llegar a este punto, en el debate constituyente, se deben tener en cuenta las circunstancias políticas, económicas, sociales, lingüísticas, ideológicas e históricas que han concurrido en la historia de un país hasta llegar a ese momento histórico. Por eso es tan importante analizar el modelo territorial de una manera diacrónica, en este caso desde el punto de vista de un partido político que ha tenido un peso específico propio en la Historia contemporánea española.

El PSOE se fundó el 2 de mayo de 1879, en plena Restauración, en un contexto político poco favorable para el funcionamiento de los partidos obreros. España, en esos momentos, era un país con un modelo territorial centralizado y unitario. No permitía la autonomía política de ningún territorio e, incluso, derogó los fueros vascos que habían estado vigentes en algunas décadas del siglo XIX.

Esta era una cuestión que al PSOE le importaba lo más mínimo ya que por aquella época su filosofía era exclusivamente internacionalista, su lucha era otra: la emancipación de la clase trabajadora, la dignificación de las condiciones de vida del proletariado. Nada que tuviera que ver con fronteras ni mucho menos con reivindicaciones nacionalistas importaban a los socialistas, se centraban en la lucha obrera y ni siquiera se planteaban el modelo de Estado: la Monarquía o la República era una cuestión menor dentro del debate socialista.

Estas ideas iniciales poco a poco fueron cambiando. Primero se debatió la conveniencia de establecer un pacto con los partidos republicanos y después de aceptar la República como modelo. En ambos casos la respuesta fue afirmativa. Pablo Iglesias sabía que el futuro del partido pasaba por el acceso a las instituciones, por influir desde dentro de las mismas, porque tener una voz crítica que sirviera de altavoz de las protestas de los trabajadores. Los aliados más naturales que podían tener eran los partidos republicanos que estaban en contra de la situación política de España del momento,

representada en la figura del rey, Alfonso XIII. No hubiera sido entendible un pacto con nacionalistas vascos y catalanes y mucho menos entendible el entendimiento con partidos monárquicos, de manera que se firmó una alianza conocida como la Conjunción republicano-socialista.

En ese momento, el PSOE tuvo que pronunciarse sobre todos los aspectos de la vida política española, incluida la cuestión territorial. Su primer gran debate lo tuvo con sus afiliados en la Federación Socialista de Cataluña. Los socialistas catalanes, o una parte de ellos, pensaban que para que el partido se extendiera y fuera influyente en Cataluña debía hacer concesiones en forma de apoyo a las reivindicaciones nacionalistas. La dirección de Madrid nunca vio con buenos ojos las demandas autonomistas de Cataluña y mantuvo una actitud dubitativa a lo largo de la segunda década del siglo XX. Primero negaron el apoyo a las demandas nacionalistas, después lo apoyaron e, incluso, hicieron campaña en pro del Estatuto para finalmente, en la década de los veinte retirar lo dicho, cuestión que provocó la ruptura del socialismo catalán y su fragmentación hasta finales de los años setenta del siglo XX.

Como observamos, la política socialista variaba en función de los pactos firmados, de los compromisos adquiridos, la cuestión territorial pivotaba en torno a la estrategia general del partido. El escenario que se planteó en la Segunda República es buena muestra de ello. El PSOE no participó como partido en el Pacto de San Sebastián en el que se apoyó explícitamente la aprobación de un Estatuto de autonomía para Cataluña una vez proclamada la Segunda República, y tampoco dio su apoyo inicial a las propuestas de los partidos representativos catalanes en la fase de tramitación del citado Estatuto en las Cortes republicanas. Fue a última hora, y, en buena medida debido a las presiones de Manuel Azaña cuando dieron su voto favorable al Estatuto catalán de 1932. La República estaba en juego y prefirieron apoyar el Estatuto que dejar caer a la República.

Otro tanto sucedió con el Estatuto vasco. El PSOE lo rechazó airesamente, especialmente Indalecio Prieto, pero su posición se modificó radicalmente con el estallido de la Guerra Civil Española. El PNV daría el apoyo a la República en la Guerra Civil a cambio de su Estatuto de Autonomía. De nuevo el PSOE aceptaría el pacto y, de hecho, la promoción y redacción del nuevo texto estatutario se debió en gran medida al impulso dado por Indalecio Prieto, el mismo que había negado su apoyo al primer borrador de texto que propuso el PNV tres años antes.

En la Transición, el PSOE sacrificó su modelo territorial, esto es, un Estado federal que diera cabida a las reivindicaciones nacionalistas de los territorios históricos y, a su vez, autonomía política al resto de territorios de España. Su apuesta federal tuvo que ser sacrificada para buscar un acuerdo

constitucional con la UCD de Adolfo Suárez. Sin haber avanzado en la redacción del Título VIII de la Constitución, ésta no podría haberse aprobado con el consenso que finalmente tuvo.

Después de ello, el PSOE defendió y amplió el Estado de las Autonomías, incluso adaptándolo al espíritu y a la ley que le marcó el Tribunal Constitucional en su sentencia de la LOAPA. A pesar de ello, la década de los ochenta y los primeros años de los noventa, fueron momentos de armonía territorial, de extensión competencial, de profundización del Estado autonómico.

La oposición al Gobierno de Aznar se centró en otros campos, porque en la política territorial los populares trazaron una política muy similar a la implementada por Felipe González. Tan sólo hubo críticas a la concesión de nuevos tramos de impuestos a las Comunidades Autónomas, en especial a Cataluña, algo que, por otra parte, ya había realizado en menor escala Felipe González en su última legislatura.

La última fase de la historia del socialismo español ha sido protagonizada por José Luis Rodríguez Zapatero, un hombre con una visión de Estado más abierta, más descentralizada y más federalista que todos los secretarios generales precedentes. Su idea de la España plural se puso en marcha desde la Conferencia de Santillana del Mar en el año 2003. Esta importante conferencia política representó para el PSOE la reordenación de toda su política territorial que se había visto agitada desde la propuesta de Pascual Maragall de promover un nuevo Estatuto para Cataluña.

En Santillana del Mar se marcaron líneas rojas pero también se pusieron los cimientos para la segunda gran oleada de la reforma de los Estatutos de Autonomía. El Estatuto de Andalucía fue ejemplar, pero el de Cataluña dejó muchos puntos oscuros que aclararía de nuevo el Tribunal Constitucional a través de una sentencia polémica como ninguna.

Los socialistas se habían visto arrastrados por el debate que venía de Cataluña. Maragall sabía que para gobernar debía contar con los apoyos de ERC, una fuerza política con un fuerte discurso soberanista. Además el propio Maragall representaba dentro del PSC la rama más catalanista, lo que unido a su decisión firme de gobernar precipitó un viraje de los socialistas catalanes hacia posiciones cercanas al soberanismo.

De nuevo los pactos electorales condicionaron una política poco meditada por parte de Zapatero. Creo personalmente que ningún dirigente socialista calculó con frialdad el desgaste político de esta estrategia territorial marcada por el secretario general. La primera legislatura de Zapatero con la economía a pleno rendimiento, superávit, y unas cifras de paro razonables, sólo fue contestada desde

dos flancos: la negociación con ETA y la política territorial, sobre todo el apoyo cerrado al Estatuto de Cataluña del propio Presidente del Gobierno.

No fue, desde luego, la mejor de las políticas que Zapatero podía haber planteado desde su responsabilidad de Gobierno. Le faltaba el consenso con el PP para estas cuestiones y para otras como la reforma constitucional para adaptar el Senado a la realidad del siglo XXI, pero a pesar de esta falta de consenso un plan global de reformas estatutarias hubiese sido más eficaz que la redacción de nuevos Estatutos de Autonomía, algunos de los cuales han sido corregidos por sentencia del Tribunal Constitucional.

El error en materia territorial de su primera legislatura se intentó enmendar en la segunda, pero para ese tiempo la crisis económica había polarizado todo el debate político y económico. De la política territorial del PSOE nunca más se supo y cuando se sabía, era para recordar a las Comunidades Autónomas que debían reducir el volumen de su gasto y reducir su déficit para cumplir los planes de austeridad comprometidos con Europa.

El epílogo de esta cuestión ha venido en la campaña electoral de las Generales de noviembre de 2011. En ella, se ha suscitado un debate de gran calado: la supresión de las Diputaciones provinciales. El candidato socialista, Alfredo Pérez Rubalcaba recogiendo una propuesta que realizó en su día Felipe González ha cuestionado la continuidad de las mismas por el excesivo coste que tiene para la Hacienda Pública financiar su funcionamiento. Pienso que la cuestión va más allá: supone la confrontación de dos modelos, el defendido por el PP de una España de las Autonomías con reminiscencias del pasado de Estado centralista en el que las Diputaciones tienen su sentido y el que defiende el PSOE y que no es otro que un Estado autonómico real que tenga las atribuciones de un Estado federal. Eso es el que está en juego en este debate y este ha sido el eje vertebrador en materia territorial socialista en la última campaña electoral.

En la Conferencia Política celebrada en el primer fin de semana de octubre de 2011, ni José Luis Rodríguez Zapatero ni Alfredo Pérez Rubalcaba, en sus respectivos discursos de clausura, hicieron una sola mención al Estado de las Autonomías. En las conclusiones de la Conferencia y en el programa electoral socialista para las Generales de 2011, se hace una apuesta por la España plural, se rechaza la posibilidad de “*recentralizar*” competencias de las Comunidades Autónomas, se remarca la apuesta federal de los socialistas, respetando el modelo de la España de las Autonomías y se propone la reforma del Senado para adaptarlo a la realidad política del siglo XXI.

Son escasas aportaciones y escasas propuestas para un tema que para el PSOE debería ser capital: perfilar la administración territorial del Estado bajo una perspectiva progresista e integradora. Es evidente que Alfredo Pérez Rubalcaba no considera una prioridad el Estado Autonómico y la Conferencia Política de octubre de 2011 fue una constatación evidente.

Mi conclusión final es que el PSOE nunca ha tenido como modelo cerrado e innegociable su visión territorial de España. Ha tenido una idea de nación entendida como la suma de todas las identidades, de todas las diversidades lingüísticas, políticas, sociales y culturales englobadas dentro de una misma idea, del mismo denominador común que es España, pero esta visión ha estado sujeta a la política de pactos, a la oportunidad política de cada momento. Quizás los socialistas hayan sintetizado en su política territorial todos los grandes defectos y las grandes virtudes de un Estado democrático: la aceptación de la diversidad, de la concordia, de la libertad, de la voluntad de las mayoría pero también de la confrontación dialéctica, de la oposición de ideas y de la rectificación o variación de las mismas cuando está en juego la continuidad de gobiernos y de proyectos políticos.

VI- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

VI.1-PERIÓDICOS

VI.1.1-En papel.

El Socialista.

ABC.

El País.

La Mañana.

El Mundo.

La Razón.

Público.

La Vanguardia.

El Periódico de Catalunya.

VI.1.2-Edición digital

www.elcomercio.es

www.elpais.com

www.elmundo.es

www.abc.es

www.publico.es

www.elplural.com

www.larazon.es

www.lavanguardia.com

www.elimparcial.es

VI.2- REVISTAS.

Claves de la Razón Práctica, nº 38, 1993.

Claves de la Razón Práctica, nº 148, 2004.

Cuadernos de Alzate, nº 19, 1998.

Cuadernos de Alzate, nº 24, 2001.

Cuadernos de Alzate, nº 26, 2002.

Cuadernos de Alzate, nº 27, 2002.

Cuadernos de Alzate, nº 31, 2004.

Cuadernos de Alzate, nº 32, 2005.

Cuadernos de Alzate, nº 33, 2005.

Cuadernos de Alzate, nº 35, 2008.

Cuadernos de Alzate, nº 39, 2008.

El Siglo, nº 671, 2005.

En Construcción nº 1, 2010.

En Construcción nº 3, 4º Trimestre, año 2010.

Historia 16, “Autonomías: un siglo de lucha”, 1978.

Historia 16, nº 200.

La Justicia Social.

Leviatán, nº 6, 1981.

Leviatán, nº 16, 1984.

Leviatán, nº 18, 1984.

Leviatán, nº 26, 1986.

Leviatán, nº 31, 1988.

Leviatán, nº 35, primavera 1989, II Época.

Leviatán, nº 83, 2001.

Leviatán, Otoño-invierno 2001, nº 85 II Época.

L’Espagne Republicane, 8-3-1947.

Nueva Sociedad nº 28, Enero-Febrero de 1977.

Revista de Estudios Políticos, nº 4, 1978.

Revista de Estudios Sociales, nº 14, mayo-diciembre de 1975.

Revista Española de Ciencia Política, nº 3, 2000.

Revista de la Facultad de Derecho de la UCM, nº 4, 1981.

Sistema, nº 36, mayo 1980.

Sistema, nº 38-39.

Sistema, nº 116, 1993.

Sistema, nº 118-119, 1994.

Sistema, nº 196, 2007.

Temas para el debate, nº 112, marzo 2004.

Temas para el debate, nº 124, 2005.

Temas para el Debate, nº 126, mayo de 2005.

Temas para el Debate, nº 129-130, agosto-septiembre de 2005.

Temas para el debate, nº 132, 2005.

Temas para el Debate, número 133, diciembre 2005.

Temas para el debate, nº 136, marzo 2006.

Temas para el debate, nº 173, abril de 2009.

VI.2-FUENTES PRIMARIAS.

VI.2.1-ORALES

VI.2.1.1-Entrevistas personales.

Entrevista realizada a D. Isidre Molas, vicepresidente Primero del Senado.

Entrevista realizada a D. Felipe González Márquez, Secretario General del PSOE (1974-1997).

Entrevista realizada a D. Jesús Caldera, portavoz del PSOE en el Congreso de los Diputados (2000-2004).

Entrevista a D.Enrique Cascallana, senador por Madrid (2008-2011).

VI.2.1.2-Otras entrevistas.

Entrevista realizada a Juan José Millás a Felipe González, *El País*, suplemento *Domingo*, 07-11-2010.

Entrevista realizada a Felipe González, *El País*, 15 de enero de 1978.

Entrevista realizada a José Antonio González Casanova, *Público*, 30-6-2010.

Entrevista realizada a José Montilla, *Público*, 02-05-2010.

Entrevista realizada a Fernando Vallespín en la *Revista de debate político*, editada por la Fundación Rafael Campalans, nº 20, 2009.

Entrevista realizada a Fernando Vallespín en la revista *En Construcción*, nº 3, Trimestre 4, año 2010.

Entrevista realizada a Ramón Máiz en la revista *En Construcción*, nº 3, Trimestre 4, año 2010.

Entrevista realizada a Javier Torres Vela en la revista *En Construcción*, nº 3, Trimestre 4, año 2010.

Entrevista realizada a Juan José Solozábal en la revista *En Construcción*, nº 3, Trimestre 4, año 2010.

Entrevista realizada a José Montilla en el diario *El Mundo* el 15-11-2010.

VI.2.1.3-Conferencias.

Conferencia presentación del libro *Historia de las dos Españas* de Santos Juliá, celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 6 de octubre de 2010.

Conferencia presentación del libro *Materia de España*, de Pablo Fernández Albaladejo, celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 2 de marzo de 2011.

Conferencia presentación del libro *Las nacionalidades de Pi y Margall* de Ramón Máiz, celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 1 de diciembre de 2010.

Conferencia presentación del libro *La autonomía vasca en la sociedad contemporánea*, de Luis Castells y Javier Corcuera, celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 27 de octubre de 2010.

Conferencia presentación del libro *Discursos de España* de Carlos Forcadell, celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 12 de enero de 2011.

Conferencia presentación del libro *¿Hacia otro modelo de Estado?. Los socialistas y el estado autonómico* de Luis Fajardo Spínola, celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 3 de noviembre de 2010.

Conferencia presentación del libro *Vertebrando España* de Jordi Sevilla, celebrada en la Fundación Pablo Iglesias el día 24 de noviembre de 2010.

Conferencia presentación del libro *Naciones sin nacionalismo: Cataluña en la monarquía hispánica (siglos XVI y XVII)*, de Xavier Torres Sanz, celebrada el día 26 de enero de 2011.

Conferencia presentación del libro *La dejación de España* de Helena Béjar, celebrada el día 2 de febrero de 2011.

Conferencia presentación del libro *El Estado fragmentado* de Francisco Sosa Wagner, celebrado el día 23 de febrero de 2011.

Conferencia pronunciada por José Antonio González Casanova en el Curso “La izquierda en España 1931-39”, Universidad de Salamanca.

Conferencia pronunciada por José María Benegas en el Club Siglo XXI de Madrid el día 17 de octubre de 1978.

VI.2.1.4-Seminarios.

Seminario titulado “Libros sobre el Estado y la Nación en España”, celebrado en la Fundación Pablo Iglesias, (2010-2011).

Escuela de Verano del PSOE 1976. PSOE. Fundación Pablo Iglesias. Biblioteca A 599

Jornadas del Parador de Sigüenza, 1977 y 2005.

Seminario “Nación y nacionalismo español en la época contemporánea” de la Fundación Vocento.

VI.2.2 ESCRITAS

VI.2.2.1 Archivos públicos

Archivo Histórico del Socialismo Catalán de la Fundación Rafael Campalans.

Archivo Ramón Lamonedá Fernández, Fundación Pablo Iglesias.

Archivo Largo Caballero, Fundación Pablo Iglesias.

Archivo Luis Jiménez de Asúa, Fundación Pablo Iglesias.

Archivo Luis Araquistáin, Fundación Pablo Iglesias.

Archivo Anselmo Carretero, Fundación Pablo Iglesias.

Documentación de Indalecio Prieto, Biblioteca Nacional de Madrid.

Archivo Movimiento Obrero, Fundación Pablo Iglesias.

Archivo Fundación Andreu Nin.

Archivo de la Fundación de Estudios Libertarios Anselmo Lorenzo.

Archivo de la Fundación Largo Caballero.

Hemeroteca Municipal de Madrid.

Hemeroteca de la Biblioteca Nacional.

Hemeroteca de la Facultad de Ciencias de la Información, Madrid.

Hemeroteca de la Fundación Pablo Iglesias.

Hemeroteca de la Fundación Largo Caballero.

VI.2.2.2 Comisión Ejecutiva. Circulares.

Circular nº 108 de la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE, 13 de febrero de 1978.

VI.2.2.3 Asambleas y Reuniones Nacionales.

Asamblea de la Agrupación Socialista Madrileña, 1903.

VI.2.2.4 Congresos.

V Congreso Federal, Madrid, 1899.

VI Congreso Federal, Gijón, 1902.

Congreso de la Segunda Internacional Socialista, 1889.

VIII Congreso Federal, Madrid, 1908.

X Congreso Federal, Madrid, 1915.

XI Congreso Federal, Madrid, 1918.

Congreso extraordinario, Madrid, 1919.

III Congreso de la Federación Socialista Catalana, Mataró, 1914.

VI Congreso de la Federación Socialista Catalana.

XII Congreso Federal, Madrid, 1925.

XII Congreso de UGT, Madrid, 1928.

XIII Congreso Federal, Madrid, 1932.

I Congreso Federal del PSOE en el exilio, Toulouse, 1944.

II Congreso Federal del PSOE en el exilio, Toulouse, 1946.

III Congreso Federal del PSOE en el exilio, Toulouse, 1946.

IV Congreso Federal del PSOE en el exilio, 1950.

Congreso Extraordinario en el exilio, 1951.

IX Congreso Federal en el exilio, 1964.

X Congreso Federal en el exilio, 1967.

XII Congreso Federal en el exilio, 1972.

XXVI Congreso Federal, Suresnes, 1974.

XXVII Congreso Federal, Madrid, 1976.

XXVIII Congreso Federal, Madrid, 1979.

Congreso Extraordinario, Madrid, septiembre de 1979.

XIX Congreso Federal, Madrid, 1981.

XXX Congreso Federal, Madrid, 1984.

XXXI Congreso Federal, Madrid, enero de 1988.

XXXII Congreso Federal, Madrid, noviembre de 1990.

XXXIII Congreso Federal, Madrid, marzo de 1994.

XXXIV Congreso Federal, Madrid, junio de 1997.

XXXV Congreso Federal, Madrid, julio de 2000.

XXXVI Congreso Federal, Madrid, julio de 2004.

XXXVII Congreso Federal, Madrid, 4, 5 y 6 de julio de 2008.

VI.2.2.5 Correspondencia.

Cartas de España, para L'Egalité, fechada el 12 de marzo de 1880. (Cfr. S. y J.J. Castillo. « José Mesa y Leompart (1831-1904) y el socialismo español », Revista de Estudios Sociales, nº 14, mayo-diciembre de 1975, p. 98.)

Carta de Largo Caballero a Indalecio Prieto, 25 enero de 1946.

Carta de Indalecio Prieto a la Comisión Ejecutiva del PSOE, 1950.

MOLA VIDAL, Emilio (Instrucción Reservada del General Mola).

Carta enviada el 24 de agosto de 1936 por Luis Araquistáin a Francisco Largo Caballero.

Propuesta de la Agrupación de Londres al Congreso de Suresnes. Fundación Pablo Iglesias. PSOE Congresos. Exilio (Biblioteca). FA 2483.

VI.2.2.6 Comisión Ejecutiva. Declaraciones, circulares y actas.

Informe de María Izquierdo para la reunión de la Comisión Ejecutiva Federal de 20 de noviembre de 1979.

VI.2.2.7 Discursos.

Discurso pronunciado por José Ortega y Gasset en las Cortes el 4-9-1931.

Discurso pronunciado por José Ortega y Gasset en la sesión de Cortes del 21 de mayo de 1932 sobre el Estatuto de Cataluña.

Discurso pronunciado por José Ortega y Gasset en las Cortes Constituyentes sobre el Estatuto de Cataluña, 13 de mayo de 1932.

Discurso de Manuel Azaña pronunciado en las Cortes el 27 de mayo de 1932.

Discurso de Felipe González pronunciado en el Congreso de los Diputados el 27 julio de 1977.

Discurso de Felipe González pronunciado en el Congreso de los Diputados el 21 julio de 1978.

Discurso de Eduardo Martín Toval pronunciado en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados el 13 de agosto de 1979.

Discurso de Alfonso Guerra, pronunciado en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados el 13 de agosto de 1979.

Discurso de José María Benegas pronunciado en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados el 21 de noviembre de 1979.

Discurso de Alfonso Guerra pronunciado en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados el 21 de noviembre de 1979.

Discurso de Felipe González pronunciado en el Congreso de los Diputados el 28 de mayo de 1980.

Discurso de Felipe González pronunciado en el Congreso de los Diputados el 29 de septiembre de 1981.

Discurso de Felipe González pronunciado en el Congreso de los Diputados el 22 de junio de 1982.

Discurso de Ernest Lluch pronunciado en el Congreso de los Diputados el 29 de septiembre de 1981.

Discurso de Felipe González pronunciado en el Congreso de los Diputados el 20 de marzo de 1991.

Discurso de apertura de Felipe González del XXXIV Congreso Federal, junio de 1997.

Discurso de José María Aznar pronunciado en el Congreso de los Diputados el 3 de mayo de 1996.

VI.2.2.8 Programas y folletos.

Manifiesto-Programa del PSOE. Propuesta del Grupo Socialista de Barcelona, 1881.

Programa fundacional del PSOE, 1882.

Programa electoral del PSOE para las Elecciones Generales de 1931.

Programa electoral del PSOE para las Elecciones Generales de 1933.

Programa electoral del PSOE para las Elecciones Generales de 1936.

Programa electoral del PSOE para las Elecciones Generales de 1977.

Programa electoral del PSOE para las Elecciones Generales de 1979.

Programa electoral del PSOE para las Elecciones Generales de 1982.

Programa electoral del PSOE para las Elecciones Generales de 1986.

Programa electoral del PSOE para las Elecciones Generales de 1989.

Programa electoral del PSOE para las Elecciones Generales de 1993.

Programa electoral del PSOE para las Elecciones Generales de 1996.

Programa electoral del PSOE para las Elecciones Generales de 2000.

Programa electoral del PSOE para las Elecciones Generales de 2004.

Programa electoral del PSOE para las Elecciones Generales de 2008.

Programa electoral del PSOE para las Elecciones Generales de 2011.

Programa electoral del PSOE para las Elecciones Municipales de 1979.

Programa electoral del PSOE para las Elecciones Autonómicas y Municipales de 1983.

Programa electoral del PSOE para las Elecciones Autonómicas y Municipales de 1987.

Programa electoral del PSOE para las Elecciones Autonómicas y Municipales de 1991.

Programa electoral del PSOE para las Elecciones Autonómicas y Municipales de 1995.

Programa electoral del PSOE para las Elecciones Autonómicas y Municipales de 1999.

Programa electoral del PSOE para las Elecciones Autonómicas y Municipales de 2003.

Programa electoral del PSOE para las Elecciones Autonómicas y Municipales de 2007.

Programa electoral del PSOE para las Elecciones Autonómicas y Municipales de 2011.

Programa del PSC para las Elecciones Autonómicas catalanas de 1999 titulado “Nuevas oportunidades para Cataluña”.

PSOE, La estructura del Estado. Política municipal y autonómica del PSOE, DL: M-191997-1998.

Documento titulado “Una ciudadanía plena”, Madrid, 18-19 de 2002.

“Bases para la elaboración del Estatuto de Cataluña”, redactado por el PSC en 2003.

“La España plural: La España constitucional, la España unida, la España en positivo”, Santillana del Mar, 2003.

Propuestas Conferencia Política 2004.

Declaración del Consejo Territorial. Toledo, 13-10-2007.

Conferencia política del PSOE, octubre 2011.

VI.2.2.9-Comisiones.

IGLESIAS, Pablo, sesión del 11 de enero de 1885 de la Comisión de Reformas Sociales.

VI.2.2.10 Boletines.

Boletín de la UGT, nº 27, marzo 1931

VI.2.2.11 Actas y comunicados.

Actas de las sesiones del XIII Congreso ordinario, Madrid, 1932, pp. 375-421.

Acta Comisión Ejecutiva PSOE, 11 de septiembre de 1933.

Acta Comité Nacional PSOE, 19 de septiembre de 1933.

Acta reunión extraordinaria del Comité Nacional del PSOE, 26 de noviembre de 1933.

Actas Comisión Ejecutiva PSOE, 6 y 27 de febrero de 1957.

Comunicado conjunto del secretariado de la Plataforma de Convergencia Democrática y de la comisión permanente de la Junta Democrática.

Acta de la ponencia constitucional, sesión del 7 de febrero de 1978, Rev. Cortes Generales, nº 2, pág. 344.

VI.2.2.12. Sentencias judiciales.

Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo.

Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero.

Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 13 de agosto.

Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2011, de 17 de marzo de 2011.

Sentencia del Tribunal Constitucional 30/2011, de 16 de marzo de 2011.

Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales en 1934.

Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio de 2010.

VI.3-LIBROS.

AJA, Eliseo. *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Alianza Editorial, Madrid, 2003.

- *El Estado de las Autonomías en el siglo XXI: Cierre o apertura definitiva*, Ed. FAES, Madrid, 2001.

ANDRÉS GALLEGO, José, *El socialismo durante la dictadura*, Ed. Tebas, Madrid, 1977.

ARBELOA, Víctor Manuel, *Orígenes del Partido Socialista Obrero Español, 1873-1880*, Ed. Zero, Madrid, 1972.

ARDANZA, José Antonio, *Pasión por Euskadi, Memorias*, Ed. Destino, Madrid, 2011.

ARÓSTEGUI, Julio, *El primer franquismo. España durante la Segunda Guerra Mundial*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1989.

-*Largo Caballero en el exilio*, Fundación Largo Caballero, Madrid, 1990.

AZAÑA, Manuel, *Obras completas. Volumen III*. Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2007.

BADÍA, Juan Fernando, *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, Ed. Tecnos, Madrid, 1986.

BASSETS, Lluís, *¿Aún podemos entendernos?*, Editorial Planeta, Barcelona, 2011.

BLAS GUERRERO, Andrés de, *El socialismo radical en la Segunda República*, Ed. Túcar, Madrid, 1978.

BEN AMI, Shlomo, *Los orígenes de la Segunda República*, Ed. Alianza, Madrid, 1990.

BORRÁS, José, *Políticas de los exiliados españoles, 1944-1950*. Ruedo Ibérico, Chatillon-sous-Bagneux, 1976.

CARR, E.H, *La Revolución Bolchevique*, Vol.I. Ed. Alianza, Madrid, 1988.

CASTILLO, Santiago, *Historia del socialismo español, Volumen I (1870-1909)*, Conjunto Editorial S.A, Barcelona, 1989.

COMPANY, Enric *Historia del socialismo español. Volumen 5 (1977-1988)*, Conjunto Editorial S.A, Barcelona, 1989.

CONTRERAS, Manuel, *El PSOE en la II República: Organización e ideología*, CIS, Madrid, 1981.

CORCUERA, Javier *Política y Derecho. La construcción de la Autonomía vasca*, CEC, Madrid, 1991.

ELORZA, Antonio y RALLE, Michel, *La formación del PSOE*, Ed. Crítica, Barcelona, 1989.

- EGUIGUREN IMAZ, Jesús, *La cuestión vasca: entre la ruptura y el diálogo*, Ed. Cambio, Barcelona, 2004.
- FAJARDO SPÍNOLA, Luis, *¿Hacia otro modelo de Estado? Los socialistas y el Estado Autonómico*, Ed. Civitas, Madrid, 2009.
- FORCADELL, Carlos, *Parlamentarismo y bolchevización. El movimiento obrero español, 1914-1918*, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1978.
- FUSI, Juan P., *Política obrera en el País Vasco, 1880-1923*, Ed. Turner, Madrid, 1975.
- GALLEGO-DÍAZ, Soledad, y Bonifacio de la Cuadra, *Crónica secreta de la Constitución*, Ed. Tecnos, Madrid, 1989.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Obras completas, vol. III*, CEC, Madrid, 1991.
- GIBAJA, José C., *Indalecio Prieto y el socialismo español*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 1995.
- GILLESPIE, Richard, *Historia del Partido Socialista Obrero Español*. Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1991.
- GIL PECHARROMÁN, Julio, *La Segunda República*, Biblioteca de Historia, Historia 16, Madrid, 1997.
- GONZÁLEZ y GUERRA, *Partido Socialista Obrero Español*, Ed. Albia, Bilbao, 1977.
- GUERRA, Alfonso, *Felipe González. De Suresnes a la Moncloa*, Ed. Novatex, Madrid, 1984.
- HAURIOU, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ed. Ariel, Madrid, 1971.
- IGLESIAS, Pablo, *Comentarios, El Programa socialista*.
- JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2000.
- JULIÁ, Santos, *Los socialistas en la política española (1879-1982)*, Ed. Taurus, 1996.
- *Historia del Socialismo Español*”, Volumen III (1931-39). Conjunto Editorial S.A, Barcelona, 1989.
- LAMO DE ESPINOSA, Emilio, *Filosofía y política en Julián Besteiro*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1973.
- LA PERGOLA, Antonio, *Los nuevos senderos del federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- LARGO CABALLERO, Francisco. *Presente y futuro de la Unión General de Trabajadores*, Madrid, 1983.
- LARGO CABALLERO, Francisco, *Mis recuerdos*, Ed. Alianza, México, 1954.

- LUCAS VERDÚ, Pablo, *Federalismo y Estado Federal*, Editorial Tecnos, Vol II, Madrid 1977.
- MÁIZ, Ramón, *La frontera interior. El lugar de la nación en la teoría de la democracia y el federalismo*. Tres Fronteras Ediciones, Murcia, 2008.
- MARTÍN RAMOS, José Luis, *Historia del Socialismo Español*, Vol. IV (1939-1977). Conjunto Editorial S.A, Barcelona 1989.
- MARTÍN VILLA, Rodolfo. *Al servicio del Estado*. Ed. Planeta, Barcelona, 1984.
- MARTÍNEZ COBO, Carlos y José, *Los Congresos del PSOE en el exilio*, Vol I, Ed. Fundación Pablo Iglesias, Madrid, 1981.
- MARTÍNEZ COBO, Carlos y José, *1946-1954, ¿República? ¿Monarquía?, En busca del consenso*, vol. IV. Ed. Plaza y Janés, Barcelona, 1992.
- MATEOS, Abdón, *El PSOE contra Franco. Continuidad y renovación del socialismo español, 1953-1974*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 1993.
- MIRALLES, Ricardo, *El socialismo vasco durante la II República*, Bilbao, 1988.
- MORATO, Juan José, *El Partido Socialista*. Ed. Mario Ayuso, Madrid, 1976.
- ORTEGA Y GASSET, José, *La redención de las provincias*, Ed. Alianza, Madrid, 1973.
- PASTOR VERDÚ, Jaime, *Nacionalismo español, esencias, memoria e instituciones*, Ed. Catarata, Madrid, 2007.
- PECES-BARBA, Gregorio. *La elaboración de la Constitución de 1978*. CEC, Madrid, 1988.
- PEYDRO, Miguel, *Las escisiones del PSOE*, Barcelona, 1978.
- PREGO, Victoria, *Así se hizo la transición*, Ed. Plaza y Janés, Barcelona, 1996.
- ROSADO, Amaro del, *Historia de la UGT de España, 1901-1939*, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1977.
- SÁNCHEZ-AGESTA, Luis, *Principios de Teoría Política*, Madrid, Editora Nacional, 1966.
- SATRÚSTEGUI, Joaquín, dir., *Cuando la transición se hizo posible. "El contubernio de Múnich"*, Ed. Debate, Madrid, 1993.
- SIEYES, Enmanuel, *Escritos y Discursos de la Revolución*, CEPC, Madrid, 2007.
- SEVILLA, Jordi, *Vertebrando España. El Estado Autonómico*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid 2009.
- SOLÉ TURA, Jordi, *Catalanismo y revolución burguesa*, Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1970.
- *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*, Alianza Editorial, 1985.

SOLOZÁBAL, Juan José. *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*. Ed. Biblioteca Nueva, Madrid 2006.

- *Nación y Constitución*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.

SOTELO, Ignacio, *Los socialistas en el poder*, El País, Madrid, 1986.

TERMES, Josep. *Historia del Socialismo Español, Volumen II (1909-1931)*. Conjunto Editorial S.A, Barcelona, 1989.

TEZANOS, José Félix, *Sociología del socialismo español*, Ed. Tecnos, Madrid, 1983.

THOMAS, HUGH, *La Guerra Civil Española*, Vol. I, Ed. Grijalbo Mondadori, Barcelona, 1995.

TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, “Raíces y paradojas de una conciencia colectiva”, en *España sobre y desde el Tribunal Constitucional*, Madrid, CEC, 1993.

TUÑÓN DE LARA, Manuel, *Historia del socialismo español, Volumen I (1870-1909)*, Conjunto Editorial S.A, Barcelona, 1989.

TUSELL, Javier, *Las Constituyentes de 1931: unas elecciones de transición*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1982.

- *Juan Carlos I*, Temas de Hoy, Madrid, 1995.

- *La oposición democrática al franquismo*, Ed. Planeta, Barcelona, 1977.

VALLE, José María del, *Las instituciones de la República Española en el exilio*, Ed. Ruedo Ibérico, París 1976.

VARELA, Santiago, *Partidos y parlamentos en la Segunda República*, Ed. Ariel, Madrid, 1978.

VEGA, Pedro de. “Prólogo” en Santiago Roura, “*Federalismo y Justicia Constitucional en la Constitución de 1978*”, Biblioteca Nueva, Madrid 2003.

VICENS VIVES, Jaime, *Aproximación a la Historia de España*, Biblioteca Básica Salvat, Libros RTVE, nº 57, Madrid, 1970.

VV.AA, *La República. 1931-1936, Así llegó España a la Guerra Civil*. Vol. I. Biblioteca El Mundo, Madrid, 2005.

VV.AA, *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias. Madrid, 2006.

VV.AA. Escuela de Verano del PSOE 1976. PSOE. FPI. Biblioteca A 599.

VI.4-ARTÍCULOS

AJA, Eliseo, “De los gobiernos autonómicos”, *El País*, el 2-5-2004.

AIXALÁ, Albert, “La voluntad de ser catalanes dentro de España”, *En Construcción* nº 3, 4º Trimestre, año 2010.

ARANDA, Elviro, “Racionalidad en el Estado autonómico”, *El Mundo*, 9-3-2011.

ARRANZ, Luis, “La ruptura del PSOE en la crisis de la Restauración: el peso del Octubre rojo”, *Estudios de Historia Social*, 32-33 (1985).

BLAS GUERRERO, Andrés de, “El entendimiento PSE-PP en el País Vasco”, *El País*, 14-3-2011.

- “La reforma de los Estatutos”, *El País*, 21-5-2004.

- “El problema nacional-regional español en los programas del PSOE y PCE”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 4, 1978.

- *Temas para el debate*, nº 173, abril de 2009.

- “Nación y nacionalidad”, *El País*, 02-12-2004.

- “El documento de Barcelona”, *El País*, 13-8-1998.

- “La demanda federal”, *El País*, 21-05-2005.

- “La política autonómica del Gobierno”, *El País*, 2-12-2005.

- “Las relaciones entre los nacionalismos de España”, *El País*, 01-02-2006.

- “En entendimiento PSE-PP en el País Vasco”, *El País*, 14-3-2011.

BENEGAS, José María, “Estado de las Autonomías versus Estado federal”, *Temas para el debate*, nº 112, marzo 2004.

- “Visca Espanya”, *El País*, 9-10-2004.

BRANCHADELL, Albert. “Un revés antifederal”, *En construcción*, nº 3, Trimestre 4, año 2010.

CAMINAL, Miguel. “La España plural y la Constitución federal”, *El País*, 12-03-2005.

CARRASCAL, José María, “¿Recortar las autonomías?”, *ABC*, Tercera de ABC, 20-1-2011.

CASTELLS, Antoni, “El Socialismo español, en la senda del federalismo”, *Leviatán*, nº 31, 1988.

CHAVES, Manuel, “Una idea andaluza de España”, *ABC*, 28-2-2005.

CLAVERO, Bartolomé, “Presencia política de la historia: Nacionalidades y Autonomías en la Constitución”, *Sistema*, nº 36, mayo 1980.

CORCUERA ATIENZA, Javier, “Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga”, *Sistema*, nº 118-119, 1994.

CRUZ VILLALÓN, Pedro, “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la UCM*, nº 4, 1981.

- “La cesta de la reforma”, *El País*, jueves 7 de octubre de 2004.

DELGADO MADRID, Manuel, “Filosofía y problemática del Estatuto de Cataluña”, *Temas para el Debate*, número 133, Diciembre 2005.

DOMINGO OSLÉ, Rafael, “Entre el nacionalismo y la nacionalitis”, *El Mundo*, 28-1-2011.

ELLIOT, John, *Cuadernos de Alzate* nº 33, segundo semestre de 2005.

ELORZA, Antonio, “El síndrome confederal”, *El País*, 29-08-2008.

- “Catalunya o la caja de Pandora”, *El País*, 30-11-2009.

ESCUADERO, Manuel. “El estado de las autonomías: una evaluación política”. *Leviatán*, nº 18, 1984.

ESPINAR VICENTE, José María, “La organización territorial del Estado español: Derecho e Historia”, *Sistema*, nº 189, 2005.

ESTEBAN, Jorge de, “El estado de ¿qué nación?”, *El Mundo*, 13-5-2009.

FERNÁNDEZ MARUGÁN, Francisco, “¿Una confederación tributaria?”, *Temas para el Debate*, nº 129-130, agosto-septiembre de 2005.

FERNÁNDEZ VARA, Guillermo, “Extremadura, dueña de su destino”, *Público*, 30-6-2010.

FUENTES ARAGONÉS, Juan Francisco. Artículo titulado “La cuestión autonómica en la Transición política española (1975-1983). UCM.

FUSI, Juan Pablo, “De las aspiraciones históricas al Estado de las Autonomías”, *Historia* 16, nº 200.

GRACIA, Jordi, “Una cara nueva”, *El País*, 28-4-2011.

JÁUREGUI, Ramón, “Las reformas plurinacionales en la era posnacional”, *Leviatán*, nº 83, 2001.

JEREZ MIR, Miguel, Artículo titulado: “Estado, naciones y regiones en la España contemporánea: antecedentes y evolución en el marco de la monarquía parlamentaria (1978-2010)”, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Granada.

JULIÁ, Santos, “¿Y qué fue de la reforma constitucional?”, *El País*, 30-09-2007.

- “Demandas de soberanía”, *El País*, 3-1-1999.

GARCÍA ABADILLO, Casimiro, “El Grito de Sigüenza”, *El Mundo*, 21-3-2005.

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, “El proyecto de reforma del Estatuto de Cataluña y la Constitución”, *Temas para el debate*, nº 132, 2005.

GARCÍA SANTESMASES, Antonio “La idea de España como nación de naciones”, *Els Debats de la Fundació*, nº 10, 2007, Fundación Rafael Campalans.

GIL PECHARROMÁN, Julio, www.artehistoria.jcyl.es/histesp/contextos/7178.htm.

GONZÁLEZ CASANOVA, José Antonio, “El Estado de las Comunidades Autónomas”, *Sistema*, nº 38-39, 1980.

-“Una sentencia leída al revés”, *En construcción*, nº 3, Trimestre 4, año 2010

GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro, “El derecho de veto de las Comunidades Autónomas”, *ABC*, 12-9-2004.

GRANADOS, Octavio, “Más recursos, mejores servicios”, *El Socialista*, octubre de 2009.

HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, “Para la reforma del Senado”, *El País*, 27-05-2004.

IGLESIAS, Pablo, “¿Vendrá la República?”, *La Mañana*, 5 de diciembre de 1909.

-“El frente único”, *El Socialista*, 21 de mayo de 1925.

IGLESIAS FERNÁNDEZ, Oscar, “Los municipios en los Estatutos de Autonomía”, *Temas para el Debate*, nº 126, 2005.

JÁUREGUI, Ramón “Las reformas plurinacionales en la era posnacional”, *Leviatán*, nº 83, 2001.

JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel, “La Nación en nuestra Constitución”, *ABC*, 11-1-2010.

- “Monarquía parlamentaria o república federal”, *ABC*, 1-7-2004.

JULIÁ, Santos, “Entre naciones”, *El País*, 18-01-2003.

- “¿Quién teme la reforma constitucional?”, *El País*, 21-9-2003.

- “Las naciones frente al Estado”, *El País*, 5-1-2003.

- “Historia de un fracaso”, *El País*, 11-1-2009.

LARRAYA, José Miguel “¿Hacia un nuevo período constituyente?”, *Cuadernos de Alzate*, nº 33, 2005.

LEGUINA, Joaquín. “Una reflexión sobre las autonomías”, *Leviatán*, nº 16, 1984.

LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, “Autonomía y hechos diferenciales”, *Cuadernos de Alzate*, nº 19, 1998.

LÓPEZ BURNIOL, Juan José, “Andalucía lidera, Cataluña dimite”, *El País*, 16-4-2009.

NIN, Andreu, *La Justicia Social*, “Socialismo y nacionalismo”, Reus, 28 de febrero de 1914.

- La Justicia Social, “Consideraciones preliminares”, Reus, 7 de febrero de 1914.

- NÚÑEZ SEIXAS, Xosé M, “Unidad y diversidad de las naciones en España. Una visión panorámica”, *Cuadernos de Alzate*, nº 39, Segundo semestre 2008.
- MADRID DELGADO, Manuel “Filosofía y problemática del Estatuto de Cataluña”, *Temas para el Debate*, nº 133, 2005.
- “Las facturas del pacto autonómico”, *Temas para el debate*, nº 136, marzo 2006.
- MÁIZ, Ramón, “El lugar de la nación en la teoría de la democracia y el nacionalismo liberal”, *Revista Española de Ciencia Política*, nº 3, 2000.
- MANZANARES, José Luis, “Reflexiones sobre el modelo territorial del Estado”, *El Mundo*, 19-3-2005.
- MARÍAS, Julián, “La Nación española”, *ABC*, 6-4-1995.
- MOLAS, Isidre, “La idea de España como nación de naciones”, *Els Debats de la Fundació*, nº 10, 2007, Fundació Rafael Campalans.
- MORENO, Mar, “Algunos malentendidos habituales sobre la financiación autonómica”, *El Socialista*, febrero de 2009.
- MUELA, Manuel, “La cuestión nacional bajo una perspectiva republicana”, *Temas para el debate*, nº 126, 2005.
- OBIOLS, Ramón, “Desarrollo, Libertades y Federalismo”, *Leviatán*, nº 35, Primavera 1989, II Época.
- PABLO, Santiago de, “Constitucionalismo republicano y Estatuto de Autonomía”, *Cuadernos de Alzate*, nº 33, 2005.
- PECES-BARBA, Gregorio, “Perplejidades y sentimientos de un ponente constitucional”, *El País*, 06-01-2005.
- “Reflexiones sobre la España plural”, publicado en el suplemento “La España plural”, *Público*, 30-6-2010.
- “La reforma de la Constitución”, *Claves de la Razón Práctica*, nº 148, diciembre de 2004.
- PÉREZ ROYO, Javier, “Problema constituyente”, *El País*, 1-10-2011.
- PRADERA, Javier. “Las pasiones del poder. El PSOE tras diez años de gobierno (1982-1992)”, *Claves de la Razón Práctica*, 26 de octubre de 1992.
- “La liebre y la tortuga. Política y Administración en el Estado de las Autonomías”, *Claves de la Razón Práctica*, nº 38, 1993.
- PRIETO, Indalecio, “O Pebliscito o Monarquía”, *L’Espagne Republicane*, 8-3-1947.

- “El príncipe mendigante”, *El Socialista*, 25-10-1951.

RAMONEDA, Josep, “La elasticidad del Estado”, *El País*, el 19-7-2009.

- “El contexto”, *El País*, 15-07-2010.

- “Federalismo, soberanismo, independencia”, *El País*, 1-7-2010.

REDONDO TERREROS, Nicolás, “Un nuevo y necesario acuerdo”, *El Mundo*, 7-9-2004.

- “¿Cambio constitucional? Cómo, quién y para qué”, *ABC*, 12-5-2004.

RODRÍGUEZ IBARRA, Juan Carlos “El anverso y el reverso de las reformas estatutarias”, *Temas para el Debate*, nº 126, mayo de 2005.

RUBINSTEIN, Juan Carlos, “El soterrado federalismo español”, *Leviatán*, Otoño-invierno 2001, nº 85 II Época.

RUIZ SOROA, José María. “Reforma estatutaria o Reforma Constitucional”, *Cuadernos de Alzate*, nº 35, 2008.

- “Réquiem por el sistema que nunca existió”, *El País*, 27-7-2009.

SÁNCHEZ ILLÁN, Juan Carlos, “Ortega y Azaña frente a la España de las Autonomías: de la ley de mancomunidades al Estatuto de Cataluña, 1914-1932”. www.ciere.org/CUADERNOS.

SANZO GONZÁLEZ, Luis, *Cuadernos de Alzate*, nº 27, 2002.

SATRÚSTEGUI, Joaquín, “La política de Don Juan III en el exilio”. *ABC*, 23-XII-1990.

SAURA, Joan, “Hacia una conferencia de comunidades autónomas”, *El País*, el 11-3-2009.

SEVILLA, Jordi, “La política territorial del Gobierno”, *El País*, 16-12-2005.

SEVILLA SEGURA, José Víctor. *Temas para el Debate*, nº 126. 2005.

SIMANCAS, Rafael. “El debate territorial pendiente”, *Temas para el debate*, nº 124, 2005.

SOLÉ TURA, Jordi, “El federalismo y nuestro futuro”, *El País*, 7-10-1999.

- “Una lectura autonomista y federal del modelo de Estado Constitucional”, *Leviatán*, nº 26, 1986.

SOLOZÁBAL, Juan José, “Una Cámara de integración”, *El País*, 2-5-2004.

- “Por un nuevo concepto de nacionalismo”, *Leviatán*, nº 6, 1981.

- “Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978. Algunos problemas de la organización territorial del Estado”, *Sistema*, nº 38-39.

- “Nación y Constitución”, *Cuadernos de Alzate*, nº 26, 2002.

- “La idea de España como nación de naciones”, *Els Debats de la Fundació*, nº 10, 2007, Fundación Rafael Campalans.

- “El Estado Autonómico como Estado nacional”, *Sistema*, nº 116, 1993.

- “Estado Autonómico y hechos diferenciales”, *Cuadernos de Alzate*, nº 24, 2001.

- “Las reformas estatutarias y sus límites”. *Cuadernos de Alzate*, nº 31, 2004.

SOTELO, Ignacio, “La Constitución puesta a prueba”, *El País*, 17-12-2009.

TAJADURA TEJADA, Javier. “Reformas territoriales y Estado social”. Revista *Sistema*, nº 196, 2007.

TERMES, Josep, “El despertar nacional de Cataluña”, pág. 38 en el número extraordinario de *Historia 16*, “Autonomías: un siglo de lucha”, Madrid, 1978.

TUDELA ARANDA, José. “El camino perdido. La identidad en el proceso de reformas estatutarias”, *Cuadernos de Alzate*, nº 39, 2008.

TUSELL, Javier, “Comenzar por el Abecé”, *El País*, 10 de octubre de 1998.

VARELA, Joaquín, “España en la Constitución”, *El País*, 26-4-2004.

VERA, Esther, “Una (vaga) idea de España”, *El País*, 23-07-2009.

VILLAÉCIJA, Raquel, “El primer Estatuto de Cataluña”, *La República. 1931-1936, Así llegó España a la Guerra Civil*. Vol. I. Biblioteca El Mundo.

VÍRGALA FORURIA, Eduardo, “Nación y Nacionalidades: ¿Puede irse más allá constitucionalmente?”, *Cuadernos de Alzate*, nº 32, 2005.

YUSTE DE PAZ, Miguel Ángel, “El plan de transición y plebiscito para sustituir al régimen de Franco. El inicio de la Guerra Fría (1945-1951), Espacio, Tiempo y Forma”, Serie V, Historia Contemporánea, t. 9, 1996.

VI.5-TESIS DOCTORALES Y TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN.

MESA GARCÍA, Enrique, Tesis Doctoral titulada “Los orígenes del PSOE: Mercancía, positivismo y socialdemocracia 1879-1891”, Facultad de Filosofía, Universidad Autónoma de Madrid.

GIBAJA VELÁZQUEZ, José Carlos, Tesis Doctoral titulada “Indalecio Prieto y el socialismo español: 1939-1950”, Facultad de Geografía e Historia de la UCM.

AZCÚNAGA, María José, Tesis Doctoral titulada “¿Del Estado integral al Estado federal? Una solución política al problema de España como nación”, Facultad de Derecho, UCM, 1997.

VILLASVERDE MARRUEDO, Eduardo. Trabajo de investigación titulado “PSOE en la Transición (1974-79). Una aproximación histórica”.

VI.6- PÁGINAS WEB.

www.asturiasrepublicana.com/Largopardinas1.html.

www.artehistoria.jcyl.es/histesp/contextos/7178.htm.

www.mir.es

www.congreso.es

www.psoe.es

www.tribunalconstitucional.es

www.juntaex.es/extremadura/junta-extremadura/estatuto-autonomia/index-ides-idweb.html

www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Marginales/2880_2899/2885/Es2885.pdf

www.rubalcaba.net

VII- ANEXO

VII.1- ENTREVISTA REALIZADA A D. FELIPE GONZÁLEZ, SECRETARIO GENERAL DEL PSOE (1974-1997).

Felipe González es uno de los personajes más importantes de la historia del socialismo español. Secretario general del partido durante 23 años de su vida y presidente del Gobierno español otros catorce conforman una trayectoria política única en el partido. Su voz y su experiencia personal son respetadas en todos los foros políticos. En la actualidad está retirado de la vida política nacional activa pero, bajo mi punto de vista, su opinión es absolutamente imprescindible para conocer las claves de la política territorial del PSOE en el último cuarto de siglo XX. Algunas de las más importantes quedan reflejadas en esta entrevista.

1-El Congreso de Suresnes donde usted fue elegido secretaria general del PSOE se habló de la cuestión territorial al apostar por una modelo de República Federal de nacionalidades y el derecho de autodeterminación, ¿por qué cuando llegó la Transición y el proceso Constituyente de 1977-78, centró tanto el discurso político el PSOE en esta materia?

-No estoy seguro que sea cierto lo que dice, que el PSOE centrase su discurso en el modelo de República Federal de nacionalidades y el derecho de autodeterminación, porque hubiese hecho casi imposible la negociación con el resto de fuerzas que provenían del régimen. Creo que la realidad fue más realista y se aparcaron, por ambas partes y todos los agentes políticos lo programas máximos.

2-¿Fue la aceptación de la monarquía constitucional como forma de Estado la carta que cambió el PSOE a cambio del reconocimiento en la Constitución de un mayor número de derechos sociales?

-La negociación en la redacción de la Constitución de 1978 no fue un cambio de cromos –yo acepto la forma de estado tú me das derechos sociales-. Se planteó como un acuerdo de todos para facilitar la convivencia de todos los ciudadanos de este país con vocación de duración. Eso exigía que algunas cosas fueran calculadamente ambiguas para que pudiesen ser aceptadas por todos. Nadie cedió mucho porque no teníamos nada.

3-¿Estuvo de acuerdo el PSOE con la doctrina del “*café para todos*” del que tanto se habló con la redacción de los primeros estatutos de autonomía?

-El café para todos no fue una posición previa. Las autonomías fueron naciendo y configurándose con las demandas de los ciudadanos. Lo que no se podía era cerrar las puertas a las aspiraciones de los ciudadanos de los diferentes territorios, por lo tanto cada territorio fue diseñando su propia autonomía en negociación y de acuerdo con los demás y el Estado.

4- ¿Por qué se dejó tan abierto o tan difuso el Título VIII de la Constitución? ¿Había miedo a plantear un Estado federal y se tuvo que enmascarar con un Estado de las Autonomías?

-El Título VIII fue intencionadamente abierto porque cada autonomía tenía que encontrar el nivel de descentralización y eso tenía que hacerse en los años siguientes con la redacción de los diferentes estatutos. Y no cabe duda que determinadas palabras producen cierto miedo en algunos interlocutores y una de ellas es el término federal. Para nosotros siempre han sido más importantes las realidades a las que se quería llegar, los objetivos que las formas en que se expresaban.

5-¿Fue el Estatuto de Andalucía y la generalización del proceso autonómico el que impidió de alguna manera contentar a los nacionalismos periféricos (catalán y vasco) con la fundación de un Estado federal asimétrico que reconociera su “hecho diferencial”?

-Creo que no existe un descontento real de los nacionalismos periféricos, como usted los llama, sino una insatisfacción, que es parte constitutiva de su existencia. El Estatuto de Andalucía llegó donde la Constitución le permitía y eso no iba en detrimento de las autonomías históricas que tienen otros elementos diferenciales. Está claro que la policía autonómica es muy importante en Cataluña y el País Vasco pero no lo es en Andalucía. Lo mismo sucede en otros aspectos como el hecho lingüístico.

6-¿Cuál fueron las líneas maestras de su gestión como Presidente del Gobierno en materia autonómica?

-Al llegar al Gobierno en el año 1982 la mayoría de las autonomías no estaban configuradas. Tenga en cuenta que muchos estatutos se aprobaron en los años posteriores o poco antes. Esto exigía el

tratar de diseñar una política autonómica que fortaleciese a las partes sin debilitar al conjunto. A lo largo de esos años se establecieron las reglas de juego negociando con todos y llegando a acuerdos que han facilitado el estado autonómico actual, uno de los más descentralizados de Europa y, sin duda, la clave de nuestro progreso económico y de modernización del país, a pesar de la crisis actual.

7-¿Tuvo en algún momento alguna “línea roja” que nunca debería cruzarse en materia autonómica?

-La única línea roja era conseguir que no se debilitase el todo, el Estado. El proceso de descentralización nunca puede ser a costa de la pérdida de relevancia del centro, tiene que ser un proceso de fortalecimiento de las partes y del conjunto. Y no cabe duda que la España de hoy es más fuerte que la España de los dos o tres siglos anteriores.

8-¿Es posible construir un Estado federal en España o realmente estamos en un Estado federal encubierto bajo el manto del Estado de las Autonomías?

-Ya le he dicho que a veces las palabras asustan un poco, por eso en un largo proceso de negociación hay que evitar los términos que puedan cerrar las mentes a los acuerdos y centrarse en lo que queremos conseguir. Eso fue lo que se hizo durante la transición y en los años posteriores para llegar a un estado autonómico en el que todos nos sintiésemos cómodos.

10-¿Estaba suficientemente meditado abrir el melón de las reformas estatutarias de las que hemos sido testigos desde 2003?

-Digamos que el problema no ha sido entrar en las reformas sino la manera en las que algunas fuerzas políticas las han afrontado. No se puede rechazar en una parte del territorio algo que se pide y se acuerda en otro y eso es lo que ha hecho la derecha buscando ventajas electorales. Por otra parte tampoco los nacionalistas pueden estirar la cuerda de forma indefinida. El juego del tira y afloja en política es una de las claves de la convivencia y todos sabemos que el futuro no es la separación ni los micro-estados sino la integración regional en un mundo global.

11-Con la experiencia política que usted ha acumulado, realmente ¿cuál es el proyecto territorial que España necesita?, ¿Pasa por una reforma profunda de la Constitución?

-No creo que sea necesario hablar de una reforma profunda de la Constitución pero sí de una reforma que corrija algunas disfunciones. Por ejemplo es necesario reformar el Senado para que se convierta en una cámara territorial -donde se aborden de forma continuada los problemas que planteen los territorios y se establezca una verdadera cooperación entre ellos- y deje de ser una cámara de segunda lectura. Creo que el diseño territorial actual es el que España necesita y el que se ha mostrado eficaz. Es posible que haya que hacer alguna mejora en su funcionamiento y evitar algunas exageraciones buscando una mayor cooperación entre los territorios, pero no una marcha atrás como intenta algunas fuerzas de la derecha española.

12-Para finalizar, ¿cómo ve usted el futuro territorial de España?, ¿se verá condicionado por la integración efectiva en el proyecto común europeo?, ¿qué encaje tiene el Estado de las Autonomías en un futuro Estado común europeo?

-La palabra clave para el futuro es la subsidiaridad, es decir, hemos cedido soberanía a favor de Europa con una moneda común y estamos propiciando una política económica y de seguridad y exterior común y hemos cedido competencias hacia las autonomías para descentralizar y hacer más eficientes las políticas que atañen directamente a los ciudadanos. Quizá sea el momento de que los territorios también cedan algunas de sus competencias a los municipios que son los que atienden mejor determinadas necesidades de los ciudadanos. No hay que olvidarse que todas las administraciones están al servicio de los ciudadanos y todo lo que mejore su vida debe realizarlo quien sea más eficaz.

VII.2-ENTREVISTA REALIZADA A D. JESÚS CALDERA, PORTAVOZ DEL PSOE EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2000-2004).

Jesús Caldera ha completado, desde el XXXV Congreso Federal hasta el final de la presente legislatura, una de las trayectorias políticas más fecundas del socialismo español. Fue la mano derecha de José Luis Rodríguez Zapatero en la oposición al Gobierno de Aznar y uno de los hombres de más peso en su primer gobierno, al frente del Ministerio de Trabajo. Además de ello, ha sido coordinador de dos campañas electorales socialistas, una experiencia que le ha servido para ser nombrado coordinador de la elaboración del programa electoral con el que ha concurrido Alfredo Pérez Rubalcaba en las últimas Elecciones Generales. Una experiencia tan dilatada no podía faltar en una tesis doctoral de esta naturaleza reflejada en forma de entrevista.

1-¿Cuál es el modelo de Estado que defendía Nueva Vía en el XXXV Congreso Federal o por el contrario no tenían una idea predefinida al respecto?

Sí, sí se había tocado, incluso José Luis Rodríguez Zapatero en su especialidad en Derecho Constitucional había avanzado mucho en los modelos federales comparados y tenía una visión bastante profunda que después ha aplicado en su devenir político. Fundamentalmente teníamos un modelo, que en realidad era un modelo federal, aunque imperfecto en España. Ya en el año 2000 había avanzado mucho. Le faltaba un capítulo por desarrollar que era el de la cooperación, es decir, lo que se produce es un modelo de descentralización muy fuerte que alcanza una gran homogeneidad al final por diversas vías. La Constitución en un primer momento distingue diversas velocidades pero al final todas las Comunidades Autónomas salvo las que tienen un reconocimiento histórico específico como es el Concierto Económico Vasco o Navarra, en realidad alcanzan un grado de desarrollo similar, lo que es muy positivo, por cierto. Entonces habíamos hecho un doble análisis, doble: uno de los efectos, todavía en el 2000 no se veían muchos, los efectos económicos positivos del modelo, que han sido muy altos, es más, no hay situación comparada en Europa similar, analizando cómo se han ido acercando las regiones españolas económicamente hablando y cómo los diferenciales se han reducido. Eso significa que más allá del debate de la duplicidad, es decir, en términos esenciales, aparte de una mejor identificación con el ciudadano con su propio espacio de identidad, además de la identidad nacional, se produce un buen resultado económico, magnífico de crecimiento económico. Aquí sino hubiera sido por las autonomías no hubiera habido una sana competencia en materia de infraestructuras, en materia educativa, en capital social que ha funcionado magníficamente.

Realmente los mecanismos menos perfilados han sido los de la cooperación que todavía sigue siendo un capítulo pendiente aunque hemos hecho muchas cosas en esa materia, como por ejemplo la Conferencia de Presidentes, abrir el espacio cooperativo para el Senado, abogando por las reformas en ese sentido, creando la Unidad de Emergencias. Es un modelo de cooperación pura entre Comunidades del Estado, o la Ley de Dependencia, que yo llamo civilizatoria del Estado de Bienestar y que es cooperativa porque el Estado no tenía competencias para ello. Entonces sí, sí creo que hemos dado mucha importancia en este tema que se plasma de hecho en la Declaración de Santillana del Mar.

2-¿En qué medida piensa que el PSC desbordó o “traicionó” el espíritu de Santillana del Mar donde parece ser que se establecieron unas líneas rojas que en la primera tramitación del Estatuto de Cataluña se vieron claramente desbordadas?

Yo no lo creo, porque no es él, son los parlamentos que establecen unos modelos que ahí se ha visto después de la sentencia del Tribunal Constitucional, que es plenamente constitucional. Realmente no hay ningún desbordamiento, salvo una declaración que tiene una significación en términos sentimentales o de identificación como es la cuestión de la identidad, pero que no tienen consecuencias jurídicas y los otros aspectos negativos son aquellos en los que no ha habido desarrollo legislativo previo estatal de la materia, luego el sistema da mucho de sí, tiene mucha amplitud. Realmente lo que se hizo, el gran análisis de Santillana del Mar fue un impulso federal. El PSOE entonces demuestra que es el partido que más se parece a España pero no es un lema. De allí surge, en mi opinión, para gobernar en todas partes que sólo lo ha conseguido un partido nacional que es el PSOE, ni creo que no lo consiga nunca, y lo que se hace allí es armonizar porque allí hay diferentes sensibilidades, ese ímpetu, ese impulso sobre el desarrollo autonómico apostando por la renovación de los Estatutos de Autonomía, por la renovación en el marco constitucional del que sólo queda pendiente el vasco, que igual algún día se puede alcanzar. Yo intenté como ministro cerrar las competencias de políticas activas, ahora se va a hacer, luego queda un margen para poder llegar a un momento final no de estadio final o de cierre, pero sí muy avanzado del modelo. Vuelvo a insistir y lo anunciamos en Santillana, no podemos consistir que se nos vaya de las manos el espacio de la cooperación, y que sólo haya competencia en negativo sino en positivo. Es lo que queremos todos.

3-¿Qué es lo que falló para que no hubiera consenso en todo lo que planteó el PSOE sobre las reformas constitucionales en la pasada legislatura?

Había una iniciativa política en la que el PP ni siquiera quiso entrar en el debate. En mi interpretación hubo un momento en el que la derecha, hablo de UCD, que apuesta por un nuevo modelo de país, que se desangra lamentablemente con ese proceso. Luego en 1982 se desintegró, y cuando surge la derecha española, yo veo que pierden en dos ocasiones las Elecciones Generales, y piensan que jugando sólo con el marco constitucional no van a ganar nunca y alguien les convence de que, bueno, con este PP no hubiera sido posible el Pacto de la Transición, porque llega un momento a partir de 1989 que piensa que por la vía de los consensos no conseguirán nada. Por eso hay que deteriorar el sistema institucionalmente, crear situaciones de inestabilidad extremas, y atacar por ahí la estabilidad del sistema. Es lo que hacen desde el año 1991 hasta 1996, 5 años de permanente estrategia de debilitamiento institucional. Cuando gobiernan se moderan como es lógico, en la primera no tienen mayoría absoluta, pero en la segunda sacan todas sus esencias, todos sus demonios, se ve a Aznar en su estado puro, con lo que eso significa. Desde el 2004 hasta ahora son ya 6 años largos de bombardeo continuo y da igual, ahora es por la crisis, ayer por el proceso de paz con ETA, anteayer por el Estatuto de Cataluña, qué más da, siempre hay algo, siempre hay un elemento de confrontación que pone muros, y que impide que haya ningún acuerdo. En el XXXV Congreso del PSOE, nosotros hicimos un proyecto, un diseño de propuesta política, que incluía grandes acuerdos desde el principio, como el terrorismo, justicia, política exterior, todos eran grandes acuerdos nacionales y sólo se pudo en materia antiterrorista y porque gobernaban ellos y porque hicimos grandes esfuerzos para conseguirlo.

4-¿Bajo su punto de vista da el PSOE el modelo por cerrado o va seguir apostando por conseguir una España federal?

Yo veo el modelo estabilizado, en mi opinión el modelo está estabilizado. Vives en un mundo cambiante y no puedes decir esto está aquí petrificado, pero sí está estabilizado. Yo lo que sí creo es que se debe seguir profundizando en los elementos de cooperación. Hay múltiples elementos que pueden facilitar la cooperación, que todavía están por desarrollar como la Ley de Dependencia que ha generado o las políticas activas de empleo que dependen de las Comunidades Autónomas su ejecución. Esa es la parte que hace falta, pero vamos, creo que el sistema está estabilizado salvo el tema del País Vasco.

5-¿Bajo su punto de vista, España es un Estado federal encubierto o se configuró como Estado de las Autonomías por necesidades de la transición?

No creo que eso importe mucho a los ciudadanos, es un debate nominal. Es un modelo propio que ha funcionado bastante bien, en mi opinión, que tiene elementos muy profundos del modelo federal, pero falta el tema de la cooperación, del desarrollo del sistema. Entonces yo hablaría de un modelo propio de desarrollo autonómico, de un modelo español, que, por cierto, ha tenido bastante éxito pero hacen falta elementos multilaterales de cooperación.

6-¿Hace más falta reformar el Título III de la Constitución o el Título VIII para modificar el desarrollo estatutario?

El Título VIII es un capítulo lo suficientemente abierto como para no cambiarlo de cómo está. Aquí hemos tenido 30 años de éxito constitucional, más vale mantenerlo y reformar el Senado, si hay acuerdo claro, que se precisa, porque aquí hay una llave que siempre la tiene uno de los dos grandes partidos, pero claro siempre falta la cooperación del PP, que igual si vuelve a ganar las elecciones, la ofrecerá.

7-¿El nacionalismo periférico español se hubiese contentado con un Estado federal asimétrico que les hubiera reconocido a ellos el hecho diferencial, aunque el País Vasco sí lo tiene o les gusta más este modelo?

En la actualidad hay una aceptación generalizada de los partidos nacionalistas del sistema, incluido el PNV. Una de las cosas que menos se destaca del Gobierno de Patxi López es que el PNV está jugando en el terreno institucional y está abogando por el desarrollo estatutario para mejorar su capacidad de autogobierno. Al final, yo creo que el sistema se ha asentado bastante, yo le doy un alto grado de estabilidad.

8-Dentro del PSOE y de la propia Fundación Ideas que usted preside, ¿se sigue pensando en el modelo de Estado y en cuestión que puedan platearse en esta materia en un programa electoral?

Desde la Fundación lo que hemos hecho ha sido trabajar mucho desde el campo económico, para intentar combatir con eficiencia la crisis, ahora hemos trabajado en las propuestas del programa autonómico, que no tiene grandes novedades, salvo perfilar la estabilidad del modelo y los elementos de cooperación que son los que hay que desarrollar.

9-¿El modelo autonómico español cómo encaja o cómo encajaría en el marco de la Unión Europea?

Ahora en Europa se está produciendo una regresión clara en el espíritu comunitario, lamentablemente. Yo sigo siendo europeísta, la mayoría de los españoles también, y no creo que hubiera problemas de encaje, igual que sucede en un modelo federal en el que se comparten competencias, se pueden hacer una definición a nivel comunitario, habría que potenciar algunos aspectos como las relaciones exteriores, con una voz única si fuera posible, con la cooperación de todos los Estados. Eso nos daría más relevancia en el mundo y un modelo de gobernanza económica para que no nos pase lo que nos está sucediendo en esta crisis, por eso sería preciso avanzar en estos dos espacios.

10-Desde su punto de vista personal, ¿cómo ve el modelo territorial en un futuro en España y cuál sería el modelo que defendería el PSOE en esa materia, en el caso de tener el consenso con el PP?

Yo creo que el modelo no diferiría demasiado del actual, habría que mejorar sus resultados, pero realmente el encaje constitucional, la distribución de competencias está bien definido, entonces, hay algo que unas Comunidades discuten con otras, que es el tema de la financiación. Realmente lo que hemos hecho en la Democracia española es desarrollar un modelo de convergencia, de las menos financiadas con respecto a las que están más financiadas. Navarra sería el modelo ideal y hasta ahí hay que llegar con todas. Si yo tuviera que hacer una apuesta lo haría por un modelo de convergencia en el que no se separen más los extremos sino que converjan, no quitando nada a los que están mejor financiados pero si facilitando las cosas hacia los que tienen más problemas de financiación. Yo no vería una gran diferencia, el modelo desde luego, está bastante estabilizado, y habrá que seguir apostando por él.

VII.3-ENTREVISTA REALIZADA A D. ISIDRE MOLAS, VICEPRESIDENTE DEL SENADO (2008-2011).

Isidre Molas es una de las voces más autorizadas del socialismo catalán. Vicepresidente del Senado en la última legislatura y miembro de la ejecutiva del PSC, además de eminente catedrático de Derecho Constitucional conforman un perfil inigualable para hablar de la reforma del Senado y de todos los avatares históricos del Estatuto de Cataluña. Su aportación a la tesis doctoral en forma de entrevista es muy importante, por cuanto habla en primera persona de dos aspectos fundamentales de la política territorial del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero.

1-¿Es necesaria una reforma del Senado?

No hay consenso en la reforma del Senado, la prueba que no hay consenso es que no se ha dado un paso adelante en diez años excepto el que se ha dado ahora que es simbólico, de un proyecto en el cual en el Senado caben todas las lenguas de España. El PP quiere una reforma del Senado, pero no dice para qué debería reformarse.

Es necesaria una reforma pero es más importante que España acepte que es como es, es decir que es un país de nacionalidades distintas, algunas de las cuales tienen lenguas propias que son también lenguas españolas. Entonces, seguramente el Senado, es una pieza fundamental, ¿cómo debe hacerse? es desarrollar la estructura del Senado conforme a la voluntad constitucional de que sea Cámara territorial.

2-¿Es el momento de reformar la Constitución para adaptarla a los tiempos modernos y qué títulos deberían reformarse?

Yo creo que para la reforma del Senado seguramente, en mi opinión, es necesaria modificar la composición. Yo he dicho desde el primer día que he estado aquí que lo importante de una reforma de la Constitución es que esté hecha con al menos el mismo acuerdo con el que la Constitución fue aprobada. Para eso se ha de hablar y tratar de encontrar cual es el punto en los que los distintos grupos políticos coinciden para hacer qué, una reforma de segunda cámara. Hay que recordar el hecho histórico de que el Senado español no fue reformado para convertirlo en segunda Cámara democrática porque siempre es más fácil bloquear que hacer, pero primero hay que llegar a un acuerdo para saber qué es lo que hay que hacer, o sea, reformar para hacer aventuras no. Intentamos una reforma en los años noventa. ¿En qué consistía?: consistía en una reforma de ingeniería. La idea era que en esta Cámara se pudieran utilizar todas las lenguas, entonces la idea era que este fuera el

Senado de verdad y luego hubiera un Senado que se encargara de las otras cosas que era el proceso legislativo, donde se discutía solamente el control del Gobierno. Era una gran Cámara que sustituía al Pleno en todo lo relativo a la Comunidad Autónoma y el Pleno era un Pleno formal que trataba de la aprobación de las leyes que quedaban. Este era el proyecto de ingeniería y para esto no hacía falta reformar la Constitución, luego podía reformarse el Senado para cambiar sus formas de actuación.

3-¿Por qué en la Constitución de 1978 se configura España ya como un Estado federal?

El Pacto era hacer algo como en la Segunda República que no era federal sino federable, que permitía la asimetría para arreglar el problema de las regiones, que los vascos pudieran olvidar el problema de ETA y que los catalanes dejaran de dar el “coñazo”, pero como todo el mundo empezó a levantar sus propias voces, se amplió la fórmula y se dijo, a los gallegos también porque allí gana UCD, pero no más. Esos tres que tienen lenguas y los demás tendrán una autonomía pequeña y dentro de unos años veremos qué pasa.

Andalucía rompió el esquema en contra de la opinión, yo creo, de Felipe González y de Alfonso Guerra, porque no habían previsto tanto como que Andalucía se incorporara al mismo nivel que los otros. El tema era que eso era Valencia, que era León, era Asturias, era Canarias, y entonces había como una ebullición y eso tenía que bajarse, y en Andalucía había una concepción que no era tan política en decir que ellos querían ser como los otros. Eso que Clavero y Escuredo y era la forma de arrojar a Alejandro Rojas Marcos que lideraba el PSA, para intentar poner al Gobierno de UCD en minoría en Andalucía. UCD se había encerrado en la idea que ese esquema le iba bien, pero después cometen la única ilegalidad clara que se ha hecho en España cuando pierden el referéndum. Podían haber dicho si hubiesen tenido fuerza: lo paramos y hacemos otro, pero no se hizo así. La clave vendría detrás con los Pactos Autonómicos porque Andalucía podía haber sido una más pero al establecer el mapa autonómico, es decir esas decisiones y el decir de que vamos a hacer autonomía ya para que todo el mundo deje de protestar, porque claro, por ejemplo los valencianos y canarios se ponen a cien cuando gana el referéndum en Andalucía y se inventan dos leyes orgánicas que transfieren lo mismo que los otros tienen por estatuto, transfieren ya los servicios a través del artículo 150.2, con lo cual tu empiezas a tener un mapa que no está formulado previamente sino que va surgiendo y ese mapa no acaba hasta el final que es cuando el PP da el paso histórico en el año 2000 que es eliminar la sanidad en España y transferir toda la sanidad a las Comunidades Autónomas y eso genera unos problemas nuevos ya que las nacionalidades históricas van a pedir muchas más cosas, pero no hay tantas cosas que pedir.

Cuando viene la segunda fase de las autonomías que empieza desbordando Ibarretxe, Cataluña marca una posición que es distinta que la de Ibarretxe que es un nuevo estadio de la autonomía, que ha de dar una nueva ordenación. Hay otras dos cuestiones importantes, que Europa ya no es el extranjero, por eso todo lo que hable España en Europa, las Comunidades Autónomas deben tener una opinión y el otro problema es qué hacemos con la inmigración.

4-¿El estado federal admite asimetría?

El franquismo admite asimetría, el Estado federal admite asimetría, la autonomía admite asimetría por la sociedad es asimétrica desde un punto de vista lingüístico, religioso o cultural. La asimetría siempre ha sido siempre relativa. El federalismo hay dos formas de entenderlo: el primero que se inventaron los norteamericanos, en el que a medida que avanzan en el territorio éste es poblado, se hace depender de otros, pero todo dentro de un orden que lo da la Constitución preexistente y que afirma que todos los Estados son iguales, los ciudadanos son distintos, pesan distinto pero los Estados pesan igual. Esto es distintos del Imperio alemán donde hay ciudades, que hay una dieta que es la dieta de los Estados, luego van cambiando la Constitución pero lo que no cambia es el federalismo que es asimétrico.

El federalismo surge para unir cosas que no son iguales con un gobierno común con algunas leyes que son comunes o bien para Estados muy grandes que son difíciles de dirigir desde el centro como EEUU o la antigua URSS.

Un Estado federal simétrico o no, permite recoger cuando una sociedad o unas sociedades son distintas. Mi criterio es que no debe definirse sólo el federalismo en el Estado que es una de las definiciones sino que debe considerarse primeramente como un criterio de organización de la vida en común y si en esta vida hay gente distinta que quiere vivir junta han de buscar un sistema, cuando ese sistema se articula a partir de territorios distintos de mayoría entonces es una forma política que ya es federal, pero los austriacos decían, la socialdemocracia decía, Otto Bauer, pero como nosotros tenemos las nacionalidades por pisos en la misma casa la solución es la autonomía nacional-cultural.

5-¿El PSC y el PSOE comparten una misma visión del Estado o difieren en algunos aspectos?

El PSC no es un partido que tenga una concepción monolítica, y el PSOE tampoco ha tenido una concepción monolítica. El PSOE ha tenido una concepción tradicional en algunos aspectos. No tiene nada que ver el españolismo liberal de Prieto con la Institución Libre de Enseñanza de las sociedades plurales que convergen cada vez en unos círculos más integrados de Besteiro o de De los Ríos, que son personajes de dos concepciones no idénticas y nada tienen que ver con Largo Caballero.

Son tres concepciones muy diferentes entre ellos, los tres podían coincidir que la fórmula de la República servía para que la Cataluña republicana colaborara con los republicanos españoles porque allí no había socialistas con un movimiento masivo electoral. En el País Vasco se contraponían con el PNV como las dos fuerzas populares pero siempre intentando que el PNV se acercara a la República pero eso siempre fue al final.

Con la Transición y con la regularización del PSOE en los años setenta, el tema ese vuelve a salir. Yo recuerdo a socialistas del socialismo clásico que decían que eso era una cosa de la burguesía y que el obrero no debía tener interés en eso, aunque podía aliarse circunstancialmente, entonces había defensores de la autonomía, algunos porque pensaban en la autonomía realmente y otros porque pensaban que se debía buscar alguna fórmula para que la pequeña burguesía y los campesinos de izquierda se incorporaran a la República.

A Felipe González, yo le recuerdo hablando de forma convincente diciendo que ustedes tienen un problema de identidad y si la autonomía les permite ser un poco diferentes pues ya está, para qué quieren ustedes el federalismo, y tenía razón. La demanda no era de un Estado federal, la demanda era de las autonomías y esto se va a estructurar como Estado y el nombre de ese Estado compuesto se le puede llamar federal que funciona bien, como un Estado descentralizado. Era una cuestión de pragmatismo lo que aplicó Felipe González.

Zapatero es diferente y tiene una concepción diferente que parte del concepto de la España plural, que enlaza con la tradición republicana azañista en el que cada territorio pueda buscar su identidad dentro de la Constitución.

El federalismo es una tradición de la izquierda catalana, desde el PSUC hasta la Unió Socialista de Catalunya, que querían una España plurinacional donde Cataluña pudiera tener su sitio.

6-¿Desde el PSC cómo se ha visto todo el desarrollo de la aprobación del Estatut incluida la sentencia del Tribunal Constitucional?

El Estatut debe aplicarse porque está vigente y punto. En segundo lugar el Estatuto es lo que se pedía y lo que se aprobó, creemos que es constitucional. Todo el mundo ha encontrado un alivio porque es un desprestigio para el Estado y para el propio Tribunal ha sido muy grande y ha quedado muy debilitado. Ahora habrá que pasar un tiempo para recuperar su credibilidad, lo que no puede hacer el Tribunal es entender la Constitución no como un elemento de integración sino como un

elemento de limitación de la voluntad de los españoles. Al final ha salido una sentencia que en lo sustancial dice que es constitucional aunque eso no quiere decir que se cierre el tema, porque la Constitución española no da el modelo por cerrado y por tanto el modelo en España no se puede cerrar invocado a la Constitución, solo apelando a la mayoría política. Esta Constitución está hecha para que convivamos gente que tenemos criterios muy diferentes y que ha permitido que conviviera gente que antes se odiaba.

VII.4- ENTREVISTA REALIZADA A D. ENRIQUE CASCALLANA, SENADOR SOCIALISTA POR MADRID (2008-2011).

Enrique Cascallana representa en esta tesis doctoral el punto de vista municipalista de la política del PSOE de la última década. Alcalde de Alcorcón entre 2003 y 2011, senador socialista de 2007 a 2011 y diputado regional socialista en la presente legislatura, hacen de su punto de vista una aportación singular e importante en esta tesis doctoral. La entrevista repasa alguno de los aspectos más relevantes de la actualidad política del último lustro.

1-¿El PSOE tras impulsar en los últimos seis años la reforma de los estatutos de autonomía da por cerrado el modelo de Estado que quiere para España?

Yo creo que en política, como en la vida, no puede darse nada por cerrado. Con esto quiero decir que hay un modelo muy estable. La Ley de Financiación Autonómica ha avanzado de manera clara en el modelo de descentralización que es claramente y prácticamente un modelo federal. Comparado con otros países como Alemania o con cualquier otro modelo descentralizado, somos de los más descentralizadores de Europa tanto por la capacidad legislativa en los parlamentos autonómicos como por las competencias propias, por lo tanto, es un modelo que ha demostrado ser capaz de equilibrar el Estado y los territorios. No se entendería la nueva Extremadura sin este modelo territorial y descentralizado ya que los fondos de cohesión han servido para estabilizar este modelo. Se van igualando en infraestructuras y servicios las comunidades autónomas y más allá de eso, desde el reconocimiento de la diversidad lingüística y cultural que tiene este país. Sobre esa base, los modelos siempre se cierran pero siempre hay momentos de apertura de los mismos, aunque yo creo que España va más a un modelo de una Europa más plural que a una Europa más autonómica, para entendernos, iremos a una red de ciudades, a una red de regiones en Europa que será la base de los nuevos desarrollos. Yo creo que el modelo tiende a aflojar las competencias del Estado y descentralizarlas hacia las regiones.

2-¿Planteáis una reforma de la Constitución en la que unos de los puntos fundamentales es la propia reforma del Senado?

El Senado, por experiencia, en mi opinión es una cámara de segunda lectura. Cuando se hizo la Constitución española, se pensaba más, en mi opinión, en moderar más la soberanía popular a través del Congreso de los Diputados con un sistema más proporcional y frenar a través de una cámara territorial donde un voto de un senador, por ejemplo, el mío en Madrid vale más de un millón

de votos y todo Soria con menos votos tiene diputados. Ahí el modelo de representación territorial que ha triunfado desde la perspectiva de la defensa de los territorios no se ajusta a las funciones que se le da, porque tiene que haber una cámara territorial sí, pero con competencia territorial, porque si no lo que estamos consiguiendo es tratar de frenar a través del Senado competencias que la soberanía popular no le ha dado a la Cámara territorial, esto es lo que está pasando. ¿Esto qué requiere? En mi opinión cambiar la Constitución, si es preciso, crear una cámara territorial de elección directa territorial con competencias para todos los desarrollos territoriales, llámese Ley de Financiación Autonómico, Ley de Financiación Local pero también para política exterior. Yo creo que la política exterior del Estado se ubica mejor en una cámara territorial, yo no digo quitar competencias al Congreso pero si ciertos acuerdos de carácter internacional y demás se ubican mejor en el Senado, por lo tanto, esto requiere un gran acuerdo y de hacer de esta cámara que no frene las aspiraciones del Congreso.

3-En el caso de que se lleve a cabo una reforma constitucional, ¿qué títulos y artículos deben ser objetos de modificación?

Yo creo que la Constitución española permite una reforma. Es un problema de interpretación, la Constitución española es más rígida, otras tienen un carácter interpretativo, adaptándose al paso de los tiempos, pero desde luego la Constitución española ha permitido una descentralización completa del Estado con competencias suficientemente amplias para que no se requiera. Para ello hay un gran debate en el Tribunal Constitucional, ahora es un debate que yo mucho me temo que tiene que ver más con una interpretación de un jurista que con la propia Constitución. Con todos mis respetos, yo creo que la Constitución, igual requiere algún retoque desde el punto de vista constitucional pero con la misma Constitución hay quien piensa que se puede avanzar en el modelo autonómico y hay quien piensa que es un freno al modelo autonómico, de manera que aquí hay, en primer lugar un Tribunal Constitucional paralizado desde la perspectiva de su renovación y excesivamente ligado a posiciones políticas en ocasiones.

4-¿Qué piensa personalmente y qué piensa el PSOE de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña?

Vamos a ver, por ejemplo, la Hacienda propia, ¿si es inconstitucional porque Navarra y País Vasco lo tienen?. Vamos a interpretar las cosas porque sobre todo en cuestiones de Cataluña hay una postura anti catalana y la misma Constitución española reconoce la capacidad fiscal de territorios autonómicos, históricos. Yo sobre esa base vuelvo a repetir, ¿necesita una interpretación o un ajuste

constitucional? Yo creo que falta una interpretación, es una opinión mía personal. En cualquier caso, el Estatuto de Cataluña ha demostrado después de 4 años del ejercicio de sus funciones que no se ha roto España, que los catalanes siguen hablando la lengua española y el catalán, son bilingües y se está demostrando que no hay una confrontación entre territorios. Lo sorprendente es que el PP plantee un recurso de inconstitucionalidad sobre unos artículos que están en el Estatuto de Cataluña, pero que ha aprobado él en Andalucía, Baleares, en unos casos va al Constitucional y en otros casos no va al Constitucional, ¿por qué?, porque el PP no tiene presencia en Cataluña, es un partido minoritario.

Por otro lado, dicen que el Estatuto de Cataluña no ha estado pactado. Si ha estado pactado, lo que pasa es que el PP es un partido minoritario en Cataluña y ellos no lo quieren reconocer como tal y a partir de ahí muy mal ejemplo se está dando cuando se quiere resolver problemas políticos confrontándose a España en su conjunto con Cataluña. Allí quien más alimenta el nacionalismo es el radicalismo y yo quiero recordar que cuando más votos han sacado ERC ha sido con el Gobierno de Aznar. Quizás tenga que ver eso con las posiciones anti catalanistas pero yo creo que el pueblo catalán se encuentra integrado en la Constitución española y lo que hay que reconocerle es el derecho a su propia expresión cultural, por supuesto, y sus instituciones, que no son incompatibles.

Cataluña es una nación, no pasa nada, ¿qué es una nación? Es una comunidad con su lengua, con su cultura, pero ¿Cataluña es una nación en contraposición con España? No, Cataluña cabe en el sentido cultural e histórico dentro de la nación española, por eso hay una cuestión semántica que dice que Cataluña quiere romper con España. Esto es un juego de gente pero, primero, la historia está demostrando que no van por ahí los acontecimientos, pero que esto es el juego de los que intentaron imponer un uniforme nacional a todos, a catalanes, a gallegos, a vascos, esto viene de otra época.

5-¿Desde Suresnes se ha modificado la postura del PSOE desde el primer Felipe González más centralista hasta ahora con un Zapatero más federalista?

No, no...yo quiero recordar que con Felipe González y Alfonso Guerra se hizo el referéndum de Andalucía, se consiguió de Andalucía tener categoría de nacionalidad histórica por vía del artículo 151 de la Constitución y de ahí los andaluces exigieron ese hecho por las autonomías de alta velocidad en la delegación de competencias. Por lo tanto, ya Felipe González conocía el hecho cultural andaluz, de hecho él es andaluz. Quizá Zapatero haya entendido mejor el hecho cultural catalán, pero es que cuando analizamos los estatutos de segunda generación que se están

modificando, todos van en una dirección similar, hay peculiaridades, pero las comunidades autónomas han pedido más competencias en aras de conseguir más autogobierno y más capacidad de financiación. Si algo falta aquí es la financiación local, es decir, hoy estamos padeciendo un centralismo que es el centralismo de las comunidades autónomas, por lo tanto, si algo falta por desarrollar del Título VIII de la Constitución es la Ley de las Ciudades y la Ley de Financiación Local que son dos elementos claves, porque es los ayuntamientos son la administración más cercana a los vecinos. Esto implica que si las comunidades autónomas mejoran en eficiencia con respecto al Estado, los ayuntamientos también lo hacen mejor que las propias comunidades en otras competencias como en vivienda o en servicios sociales, por eso falta por desarrollar la última pata del Estado que es la administración local.

6-¿Comparte el PSM la misma visión del Estado que el PSC o que el PSE? ¿En el caso de que Tomás Gómez fuera presidente de la Comunidad de Madrid, impulsaría un nuevo Estatuto para Madrid?

Yo creo que Tomás Gómez no es un jacobino, de hecho, su referencia política o una de sus referencias políticas es el País Vasco. No es jacobino y seguramente que a lo largo de estos meses definiremos yo creo que sí, que Madrid requiere una modificación de su estatuto. No se plantea una política de seguridad sin cambiar el estatuto de autonomía, yo creo que con la Policía Local coordinando y haciendo otro tipo de cosas puede tener una eficiencia, pero los estatutos de autonomía, si yo tengo una intervención en alguno de ellos o en el Estatuto de Madrid, éste tendrá que ser un estatuto municipalista. Madrid es una comunidad uniprovincial y tendrá que garantizarse por ley la financiación de las entidades locales, y por ley, tendrá que recogerse el desarrollo de todas las competencias que son impropias de los ayuntamientos y que las están ejerciendo, por lo tanto, yo creo que tiene que acercarse a ese modelo municipalista y tendrá que recoger otras competencias como innovación más desarrollo, etc.

7-Por último, con ocasión de esta gran crisis económica el FMI ha declarado que quizá España debería cambiar su modelo de Estado para reducir el excesivo gasto que generan los Gobiernos autonómicos, ¿qué piensa de esas recomendaciones del FMI?

Lo primero es que el FMI no acierta ni una...Es que cuando hablamos de los grandes gurús de la economía...Rodrigo Rato era presidente del FMI y no vio la crisis. El FMI a veces se equivoca. Yo no quiero menos Estado. El modelo europeo se caracteriza por la universalización de los servicios fundamentales para sus ciudadanos y garantiza un modelo de desarrollo que, por ejemplo, quiere hacer Obama en la sanidad. Yo quiero una administración eficiente, pero no coincido con este ataque

a este tipo de Estado, a su modelo de bienestar que no le preocupa a los mercados. A los mercados no le preocupa el número de universitarios. Yo creo en una economía mixta en el que el bienestar sea básico y, por tanto, no coincido con esa receta del FMI para el modelo de Estado en España.